DER FINANZAUSGLEICH ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN IM KANTON LUZERN

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
WALTER KÄHR
von Rüderswil

VERLAG P. G. KELLER - WINTERTHUR 1956

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547620_0067

DER FINANZAUSGLEICH ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN IM KANTON LUZERN

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
WALTER KÄHR
von Rüderswil

VERLAG P. G. KELLER - WINTERTHUR 1956

Die Fakultät hat diese Arbeit am 14. Dezember 1955 auf Antrag von Prof. Dr. Walter Pauli als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis V

I. Kapitel

Einleitung

§ 1. Der Begriff des Finanzausgleichs 1
§ 2. Der Einnahmenausgleich 4
§ 3. Der Lastenausgleich 7

II. Kapitel

Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Dotationen

§ 1. Ältere Verteilungsschlüssel 9
§ 2. Verteilungsschlüssel, die nur die Steuerkraft der Gemeinwesen berücksichtigen 10
§ 3. Verteilungsschlüssel, die nur die Steueranlage der Gemeinden berücksichtigen 15
§ 4. Verteilungsschlüssel, die die Gesamtsteueranlage und die Steuerkraft der Gemeinden berücksichtigen 24

III. Kapitel

Motivierung eines stärkeren Lastenausgleichs durch bevölkerungspolitische Argumente

§ 1. Der Einfluss der Verkehrslage auf die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden 37
§ 2. Die Zusammenhänge zwischen der Wanderungsbilanz, dem Altersaufbau der Bevölkerung und der finanziellen Tragfähigkeit der Gemeinden 41
§ 3. Die besonderen Schwierigkeiten der Gemeinden mit überwiegend ruraler Bevölkerung 50

IV. Kapitel

Die Finanzlage des Staates und der Gemeinden

§ 1. Die Finanzlage des Staates 54
§ 2. Die Finanzlage der Gemeinden 60

V. Kapitel

Der Einnahmenausgleich

§ 1. Steuereinnahmen, die dem Staat allein zufliessen 66
§ 2. Steuereinnahmen, die den Gemeinden allein zufliessen 67
§ 3. Steuereinnahmen, die dem Staat und den Gemeinden zufliessen 68

VI. Kapitel

Der Lastenausgleich

§ 1. Grundsätzliches zum Lastenausgleich 74

A. Der indirekte Finanzausgleich

§ 2. Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Erziehungswesen 75
§ 3. Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Armenwesen 81
§ 4. Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Strassenwesen .. 90

B. Der direkte Finanzausgleich

§ 5. Wesen und Zweck des direkten Finanzausgleichs..... 95
§ 6. Der direkte Finanzausgleich in seiner heutigen Form..... 96
§ 7. Die Neuordnung des direkten Finanzausgleichs 98
Zusammenfassung und Schlussbemerkungen 101

Literaturverzeichnis

A. Quellen

1. *Ungedruckte Quellen*

Zusammenstellungen des Gemeindedepartementes des Kantons Luzern betr. die Unterstützungen der Gemeinden (Armenwesen).
Zusammenstellungen des Baudepartementes des Kantons Luzern betr. die Aufwendungen der luzernischen Gemeinden für den Strassenunterhalt.

2. *Gedruckte Quellen*

Staatsverfassung des Kantons Luzern vom Jahre 1875.
Staatsrechnungen des Kantons Luzern.
Berichte zu den Staatsrechnungen des Kantons Luzern.
Berichte des Regierungsrates des Kantons Luzern über die gesamte Staatsverwaltung.
Der Finanzausgleich im Kanton Luzern, Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat (Oktober 1944).
Statistische Mitteilungen des Kantons Luzern, Heft 2, 1949, Heft 3, 1951.
Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1951.
Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 160, Bern 1946.
Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 230, Bern 1951.
Schweizerische Statistik, 212. Lieferung, Die Ergebnisse der eidg. Volkszählung vom 1. Dezember 1910, Dritter Band.
Gesetze, Dekrete und Verordnungen für den Kanton Luzern, amtliche Sammlung.

B. Literatur

H. Abegg, Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen, Bern 1948.
A. Amonn, Grundsätze der Finanzwissenschaft, Zweiter (besonderer) Teil, Bern 1953.
H. W. von Arx, Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Solothurn seit 1830, Olten 1951.
C. Higy, Finanzausgleich. Im: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Band I, S. 414 ff.
A. Huber, Der Finanzausgleich im Kanton Zug, Diss., Bern 1947.
J. Jessen, Finanzausgleich. Im: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 4. Aufl., Jena 1931, Band I, S. 786 ff.
J. Leugger, Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Thurgau, Zürich 1931 (Diss. Fribourg).
J. Popitz, Finanzausgleich. Im: Handbuch der Finanzwissenschaft, herausgegeben von Gerloff und Meisel, Tübingen 1927, Band II, S. 338 ff.
— Finanzausgleich. Im: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Vierte Auflage, Jena 1926, Dritter Band, S. 1019 ff.
W. Senn, Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Aargau seit 1803, Diss., Zürich 1933.
R. Probst, Der Finanzausgleich in der Rechtsordnung des schweizerischen Bundesstaates als gesetzgeberisches Problem, Bern 1948.
Steiger und Higy, Finanzhaushalt der Schweiz, I. Band, Bern 1934.
F. Terhalle, Finanzwissenschaft, Jena 1930.
W. Weddigen, Allgemeine Finanzwissenschaft, Meisenbach 1949.
E. Weisskopf, Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Baselland, Diss., Basel 1941.

Übrige Literatur im Texte zitiert

Erstes Kapitel:

Einleitung

§ 1

Der Begriff des Finanzausgleichs

a) Die Aufgaben des Staates und der anderen Gebietskörperschaften sind Wahrung des Rechts, soziale Fürsorge, Pflege von Wirtschaft, Wohlfahrt und Kultur. Zur Durchführung dieser Aufgaben benötigt die Volksgemeinschaft, politisch organisiert im Staat und seinen Unterverbänden, entsprechende Mittel. Sie muss daher aus dem Umlauf der einzelwirtschaftlichen Mittel einen Teil abzweigen, um sie als „öffentliche Mittel" in den gemeinwirtschaftlichen „öffentlichen Sektor" der Volkswirtschaft überzuführen. „Die Gewinnung, die Verwaltung und die Verwendung der öffentlichen Mittel sind in diesem Sinne die unmittelbaren Zwecke jener öffentlich-wirtschaftlichen Tätigkeit, die wir als Finanzwirtschaft bezeichnen" [1].

Die Finanzwirtschaft als Wirtschaft der öffentlichen Gemeinwesen verdankt also ihr Dasein der Tatsache, dass in jeder Volksgemeinschaft die Verwirklichung gewisser Aufgaben (bzw. die Befriedigung bestimmter Bedürfnisse, der sog. „Kollektivbedürfnisse" oder „Gesamtbedürfnisse" [2]) nicht den Einzelwirtschaften und ihren privaten Vereinigungen überlassen werden kann, sondern zweckmässig der Fürsorge der organisierten Gemeinschaft anvertraut wird. Aus diesen Kollektivbedürfnissen bzw. der Tatsache, dass ihre Befriedigung zum Zweck oder zur Aufgabe der öffentlichen Gemeinwirtschaft gemacht wird, entspringt dann ein bestimmter Bedarf dieser Gemeinwesen an wirtschaftlichen Gütern. Die Eigenart dieses sog. „Kollektivbedarfs" erfordert noch einige Betrachtungen. Da die Mittel zur Befriedigung der Bedürfnisse knapp sind, so muss ein Apparat vorhanden sein, der für eine Begrenzung des Bedarfs sorgt. Beim Individualbedarf wird diese Begrenzung durch die Preisbildung und individuelle

1) W. Weddigen, Allgemeine Finanzwissenschaft, Meisenbach 1949, S. 16.

2) Vgl. hierzu: A. Amonn, Grundsätze der Finanzwissenschaft, Erster (allgemeiner) Teil, Bern 1947, S. 110 ff.

Preiszahlung erreicht. Nur diejenigen, die bereit sind, den betreffenden Preis zu zahlen, nehmen an der Bedürfnisbefriedigung, d. h. Mittelbeanspruchung, teil, und der Preis hat das Bestreben, sich so einzustellen, dass Nachfrage und Angebot sich decken. Hier erfolgt also die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Bedürfnisse sozusagen automatisch durch den Preismechanismus. Das ist im Falle des Kollektivbedarfs nicht möglich. An die Stelle automatischer Begrenzung durch den Preismechanismus muss hier also eine bewusste (zentrale) Begrenzung der Bedürfnisbefriedigung treten. „Dieses bewusste, zentrale Abstimmen von Mitteln und Kollektivbedarf ist der eigentümliche Inhalt der Finanzwirtschaft" [3].

b) Die öffentliche Gemeinwirtschaft oder Finanzwirtschaft ist die Wirtschaft der öffentlichen Gemeinwesen. Deren Hauptrepräsentanten sind auf der einen Seite die Staaten, auf der andern die Gemeinden, die umfassendsten und die engsten öffentlichen Körperschaften oder Gemeinwesen. Wir bezeichnen ihre Wirtschaft als „Staatswirtschaft" und „Gemeindewirtschaft". Bei zusammengesetzten Staaten (Bundesstaaten und Staatenbünde) gibt es eine doppelte „Staatswirtschaft", die des „Bundes" und die der Einzelstaaten oder „Gliedstaaten" [4]. Betätigen sich nun mehrere Gemeinwesen finanzwirtschaftlich im gleichen Raume, so entstehen unter ihnen finanzwirtschaftlich relevante Beziehungen. Ihre Finanzwirtschaften müssen daher irgendwie aufeinander abgestimmt sein. „Den Komplex dieser finanzwirtschaftlich relevanten Beziehungen, den Inbegriff finanzieller Wechselbeziehungen unter Gemeinwesen, die aus der Wirtschaft des gleichen Gebietes die Mittel zur Befriedigung des Finanzbedarfs ziehen, umfasst der finanzwissenschaftliche Begriff des Finanzausgleichs" [5].

In der Schweiz sind Bund, Kantone und Gemeinden die Träger der Finanzwirtschaft. Die Über-, Neben- und Unterordnung dieser Gemeinwesen erfordert eine gerechte und zweckmässige Verteilung der Einnahmen und Lasten unter die einzelnen Finanzwirtschaften. Vor allem müssen die Besteuerungsrechte gegeneinander abgegrenzt und die Steuererträge als wichtigste Einnahmen den Ausgaben entsprechend verteilt werden, um ungleichmässige Belastungen zu vermeiden (oder wenigstens auf ein erträgliches Mass zu reduzieren) und einen „Ausgleich" zwischen „reich und arm" herzustellen. Dies geschieht auf dem Wege des Finanzausgleichs. Der Finanzausgleich hat also zum Gegenstand [6]:

---

3) W. Röpke, Finanzwissenschaft, Berlin 1929, S. 25 f.

4) A. Amonn: A. a. O., S. 13.

5) R. Probst, Der Finanzausgleich in der Rechtsordnung des schweizerischen Bundesstaates als gesetzgeberisches Problem, Bern 1948, S. 9.

Einnahmenausgleich { 1. Die Verteilung und Abgrenzung der Besteuerungsrechte.
2. Die Verteilung der Steuererträge.

3. Den *Lastenausgleich*. Er ist notwendig, weil Bedarf und Finanzkraft der einzelnen Kantone und Gemeinden oft stark auseinanderklaffen.

c) Wie das Finanzrecht als Ganzes, so gehört auch der Finanzausgleich als Ausschnitt davon teils dem Verfassungs-, teils dem Verwaltungsrecht an; der Finanzausgleich ist also dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Rechtsverhältnisse privatrechtlicher Natur unter Gemeinwesen fallen von vorneherein nicht unter den Begriff des Finanzausgleichs. Am Finanzausgleich sind immer nur Gemeinwesen, d. h. Verbände öffentlichen Rechts beteiligt. Rechtsverhältnisse zwischen Gemeinwesen und Privaten gehören nicht dem Finanzausgleich an. Der finanzielle Ausgleich (im weiteren Sinne), der heute über das Gemeinwesen vor sich geht, mit dem Ziel, bestimmte Volks- oder Wirtschaftsgruppen finanziell zu fördern oder zu unterstützen, ist als solcher nicht Finanzausgleich. Derartige finanzielle Leistungen können aber ein wichtiges Motiv der Gesetzgebung über den Finanzausgleich sein, insofern als sie eine finanzielle Last des leistenden Gemeinwesens bedeuten, die bei der Abgrenzung der Finanzhoheit oder bei der Bemessung finanzieller Leistungen unter verbundenen Gemeinwesen in Rechnung zu stellen ist[7].

d) In der Literatur ist der Begriff „Finanzausgleich" in verschiedener Weise definiert worden. Vor allem hinsichtlich des Umfanges, den die als Finanzausgleich zu bezeichnenden Beziehungen haben, gehen die Auffassungen auseinander. So versteht Jessen[8] „unter Finanzausgleich im materiellen Sinne die Verteilung der Abgabequellen und ihrer Erträge, steuerrechtlich die Verteilung von Steuerobjekt und Steuerertrag, zwischen den Finanzwirtschaften des Staates und der unterstaatlichen Verbände". Finanzausgleich im formellen Sinne bedeutet (nach Jessen) das Verfahren, das der Herbeiführung des erstgenannten Zweckes dient. Popitz[9] verallgemeinert den Begriff „Finanzausgleich", indem er darunter „die Gesamtheit der finanziellen Beziehungen zwischen dem Staat und den ihm einge-

---

6) Eckhardt/Reuter, Finanzwissenschaft, Stuttgart 1952, S. 19 ff.

7) R. Probst: A. a. O., S. 12 f.

8) Jessen: Finanzausgleich. Im: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 4. Aufl., Jena 1931, Band I, S. 786 ff.

9) Popitz: Finanzausgleich. Im: Handbuch der Finanzwissenschaft, herausgegeben von Gerloff und Meisel, Tübingen 1927, Band II, S. 338 ff.

gliederten Gebietskörperschaften" versteht. Probst [10] weist auf die Doppelnatur des Finanzausgleichs hin: „Finanzausgleich ist zunächst die Verteilung der finanziellen Lasten und Mittel unter die verbundenen Gemeinwesen. Die vom Gesetzgeber angeordnete Aufteilung gibt dem Finanzausgleich seine Struktur. Die Verteilung von Lasten und Mitteln, wozu insbesondere die Zuteilung der Einnahmequellen gehört, kann man daher als strukturellen Finanzausgleich bezeichnen." Zum strukturellen tritt ergänzend der funktionelle Finanzausgleich (Probst) hinzu, d. h. „die Vielfalt finanzieller Wechselbeziehungen unter verbundenen Gemeinwesen, welche finanzielle Leistungen des einen an das andere zum Gegenstand haben. Es sind im Sinne der Finanzwissenschaft tatsächliche finanzwirtschaftliche Leistungen aus dem einen öffentlichen Haushalt an den andern". Amonn [11] versteht unter Finanzausgleich „die Abgrenzung und Ordnung der von verschiedenen miteinander verbundenen Gemeinwesen bzw. Gemeinwirtschaften zu vollbringenden finanziellen Leistungen und der von ihnen hiefür in Anspruch zu nehmenden Einnahmequellen".

Zusammenfassend können wir festhalten, dass der Gegenstand des Finanzausgleichs die mannigfaltigen finanziellen Wechselbeziehungen sind, hervorgerufen dadurch, dass sich Bund, Kantone und Gemeinden in den staatlichen Aufgabenkreis und in die zur Verfügung stehenden Einnahmequellen zu teilen haben [12].

§ 2

Der Einnahmenausgleich

a) Massgebend für die Verteilung der Einnahmen unter die verschiedenen Finanzwirtschaften ein und desselben Staates ist naturgemäss die Verteilung der Aufgaben. Denn diese ist bestimmend für die Ausgaben, die den einzelnen Finanzwirtschaften erwachsen und aus den Einnahmen gedeckt werden müssen. Ein zweckmässiger Finanzausgleich wird die Finanzwirtschaften an den Einnahmequellen nach Möglichkeit von vornherein unmittelbar so beteiligen, dass den einzelnen Finanzwirtschaften ein Ausgleich ihrer Ausgaben und unmittelbaren Einnahmen, also eine Abdeckung

10) R. Probst: A. a. O., S. 17.

11) A. Amonn, Grundsätze der Finanzwissenschaft, Zweiter (besonderer) Teil, Bern 1953, S. 215.

12) C. Higy: Finanzausgleich. Im: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Band I, S. 414 ff.

ihrer Lasten aus eigenen Einnahmen, möglich ist. Da aber die Einnahmequellen in dieser Beziehung z. T. eine gewisse Eigengesetzlichkeit in sich tragen [13, 14], gelingt das nicht stets. Insoweit tritt zu der Beteiligung der Finanzwirtschaften unmittelbar an den Einnahmequellen als weitere Aufgabe des Finanzausgleichs der Lastenausgleich hinzu. Was zunächst die Beteiligung der Finanzwirtschaften an den Einnahmequellen anbelangt, so wird in der Literatur gewöhnlich zwischen dem Trennungssystem und dem Mischsystem unterschieden.

b) Das Trennungssystem [15]. Wie bereits der Name vermuten lässt, sind hier die Quellen, aus denen die verschiedenen öffentlichen Körperschaften ihre Mittel schöpfen, voneinander getrennt. Zentralstaat, Gliedstaat und Gemeinden, alle haben selbständige, sich nicht überschneidende Aufgabengebiete, und ebenso sind ihre Einnahmequellen getrennt und unabhängig voneinander. Innerhalb des Trennungssystems selbst lassen sich weiter unterscheiden

aa) freies Trennungssystem,
bb) gebundenes Trennungssystem.

aa) Ein freies Trennungssystem liegt dann vor, wenn die Aufgaben und die Einnahmemöglichkeiten völlig voneinander getrennt sind, und es darüber hinaus auch den einzelnen Körperschaften selbst überlassen ist, welche Aufgaben und welche Einnahmemöglichkeiten sie aufgreifen wollen, und zwar ohne Rücksicht darauf, was die ihnen über- oder untergeordneten Körperschaften für sich tun.

bb) Als gebunden pflegt man ein Trennungssystem dann zu bezeichnen, wenn über die Aufgabenverteilung und die Einnahmemöglichkeiten gesamtverbindliche Vorschriften bestehen. Das bedeutet, dass durch Gesetz oder Gewohnheitsrecht dem Zentralstaat und den Gliedstaaten gewisse Bereiche vorbehalten sind, die sie selbst aber völlig nach freiem Willen gestalten können.

Ein Trennungssystem in Reinkultur lässt sich allenfalls im Anfangsstadium einer Staatenverbindung verwirklichen. Nehmen, durch gesellschaftliche und wirtschaftliche Erfordernisse bedingt, die Aufgaben des Zentralstaates zu, so müssen ihm die Gliedstaaten entweder grössere Einnahmemöglichkeiten verschaffen, oder aber sie haben ihm die notwendigen Mittel selbst zur Verfügung zu stellen (z. B. in Form von Matrikular-

13) W. Weddigen: A. a. O., S. 189 ff.
14) A. Amonn, Grundsätze, Zweiter Teil: A. a. O., S. 218 ff.
15) J. Popitz: Finanzausgleich. Im: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Vierte Auflage, Jena 1926, Dritter Band, S. 1019.

beiträgen). Ein Trennungssystem kommt heute schon deshalb nicht mehr in Frage, weil nicht genügend ausbeute- und anpassungsfähige Steuerarten vorhanden sind, um das selbständige Nebeneinander von wirklich leistungsfähigen Finanzwirtschaften zu ermöglichen.

c) Das Mischsystem. Wenn auch das Mischsystem, wie schon der Name besagt, die unterschiedlichsten Züge aufweisen kann, so lassen sich doch auch hier wiederum zwei Haupttypen unterscheiden:

aa) Das Beteiligungssystem [16].
bb) Das Zuschlagssystem [17].

aa) Das Beteiligungssystem. Als Unterfälle der Steuerhoheit sind die Objektshoheit als das Recht zur Auferlegung und Ausgestaltung der Steuer und die Ertragshoheit als das Recht zur Vereinnahmung der Steuererträge zu unterscheiden. Das Gewaltverhältnis zweier Gemeinwesen, die ein und dieselbe Einnahmequelle ausschöpfen, kann als konkurrierende Finanzgewalt erscheinen. In diesem Falle schöpfen die Gemeinwesen nach Belieben aus der gleichen Quelle, so dass die Gefahr einer schädlichen Doppelbesteuerung sehr naheliegt. Daher ist häufiger die primäre Finanzgewalt eines Gemeinwesens, das allein die Einnahme erhebt, aber dann das andere Gemeinwesen am Ertrag der Einnahmequelle beteiligt: der Fall der Ertragsbeteiligung [18] (Beispiel: Stempelabgaben nach BV 41bis; vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt ein Fünftel den Kantonen zu). Das Mass der Ertragsbeteiligung kann in absoluten Beträgen bestimmt sein. Dann trifft das Risiko der Ertragsabnahme allein den Träger der Ertragshoheit. Häufiger setzt man es daher nur relativ in Anteilen des tatsächlichen Aufkommens der Einnahme fest. Der Verteilungsschlüssel solcher Ertragsbeteiligungen d. h. das Verhältnis, in dem der Einnahmeertrag unter den öffentlichen Körperschaften aufgeteilt werden soll, kann (starr oder auch skalenmässig) ein für allemal festgelegt werden, er kann aber auch veränderlich gedacht sein. Im letzten Falle kann er sich z. B. richten nach der jeweiligen Bevölkerungszahl der beteiligten Gebietskörperschaften (Beispiel: Alkoholmonopolertrag nach BV 32bis). Als hauptsächlichster Nachteil des Beteiligungssystems ist zu vermerken, dass dieses System fast immer unerwünschte Auseinandersetzungen über die Höhe der Beteiligungen und damit nicht selten eine Art Kampf aller gegen alle bringt (Problem der Verteilungsschlüssel!).

---

16) A. Amonn, Grundsätze, Zweiter Teil: A. a. O., S. 220 f.

17) J. Popitz: Finanzausgleich. Im: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Vierte Auflage, Jena 1926, Dritter Band, S. 1016 ff.

18) W. Weddigen: A. a. O., S. 190 f.

bb) Das Zuschlagssystem. Auch hier wird die Steuer selbst nur von einem Gemeinwesen geregelt und verlangt, das andere aber erhebt unmittelbar vom Steuerpflichtigen prozentuale Zuschläge zum Steuerbetrag (Beispiel: Gemeinde-Armensteuer der luzernischen Ortsbürgergemeinden [19]). Der Zuschlagsberechtigte kann das Ausmass seiner Bezüge jeweils durch Veränderung der Zuschlagsprozentzahl (bzw. des Steuerfusses) seinen Bedürfnissen anpassen. Der Vorteil dieses Systems für die nachgeordneten Körperschaften besteht also darin, dass sie bei der Bemessung ihrer Mittel eine gewisse Freiheit geniessen, da sie es ja in der Hand haben, die Höhe der Zuschläge innerhalb gewisser Grenzen selbst zu bestimmen. Anderseits macht sich als Nachteil der Umstand bemerkbar, dass auf Grund der unterschiedlichen Zuschläge, welche die einzelnen Gebietskörperschaften erheben, die Besteuerung innerhalb ein und desselben Wirtschaftskörpers uneinheitlich ist, was sich insbesondere bei einer hohen Steuerbelastung auf den gesamten Wirtschaftsablauf nachteilig auswirken muss; in neuerer Zeit ist man bestrebt, diesem Nachteil durch eine Verfeinerung der Methoden des Lastenausgleichs entgegenzuwirken.

§ 3

Der Lastenausgleich [20]

Der Lastenausgleich bildet einen besonderen Teil des Finanzausgleichs neben der Verteilung der Steuerquellen und Steuererträge. Es handelt sich dabei um einen „Ausgleich der Verschiedenheit der finanziellen Belastung wie der verschiedenen finanziellen Leistungsfähigkeit einander gleichgeordneter Gemeinwesen, wie Gemeinden innerhalb eines Einzelstaates und Gliedstaaten innerhalb eines Bundesstaates“ [21]. Eine Verschiedenheit bzw. ein Übermass der Belastung kann nun aber aus zwei Gründen entstehen [22]: Aus einer Belastung mit Ausgaben, welche die Leistungsfähigkeit der zu diesen Ausgaben verpflichteten Finanzwirtschaften übersteigt, und aus einer

---

19) Vgl. hiezu: Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern des Kantons Luzern, Vom 27. Mai 1946, § 168.

20) J. Jessen: Finanzausgleich. Im: Wörterbuch der Volkswirtschaft, Vierte Auflage, Jena 1931, Erster Band, S. 789.

21) A. Amonn, Grundsätze, Zweiter Teil: A. a. O., S. 224.

22) F. Terhalle, Finanzwissenschaft, Jena 1930, S. 557 f.

ungleichen Belastung der einen Finanzwirtschaft im Verhältnis zu gleichartigen anderen. Der erste Fall ist insbesondere da gegeben, wo eine lokale Gebietskörperschaft bestimmte Aufgaben zu erfüllen hat, ohne dass der mit diesen Aufgaben belasteten Finanzwirtschaft hinreichende Einnahmemöglichkeiten offenständen (Beispiel: Armenlasten der luzernischen Berggemeinden). Der zweite Fall, derjenige der relativen Überbelastung, tritt da ein, wo entweder auf der Einnahme- oder auf der Ausgabenseite des Haushalts einer Gebietskörperschaft „anormal" ungünstige Verhältnisse zu verzeichnen sind (Beispiel: Die Lasten einer Stadt, deren Finanzen überwiegend durch die Konjunktur eines einzigen Industriezweiges bestimmt werden, im Falle einer Krisis dieser Industrie).

Als eigentliche finanzwirtschaftliche Mittel des Lastenausgleichs kommen in Betracht:

a) Subventionen. Subventionen sind Zuschüsse, die der Oberverband zur Durchführung *bestimmter* Aufgaben des Unterverbandes leistet (Beispiele: Primarschulsubventionen des Bundes nach BV 27bis; Beiträge des Kantons an die Armenlasten der luzernischen Gemeinden, vgl. Armengesetz des Kantons Luzern vom 1. Oktober 1935, §§ 15, 17, 18). Subventionen sind also immer zweckgebunden. Der Lastenausgleich mittels Subventionen wird in der finanzwirtschaftlichen Praxis als *indirekter* Finanzausgleich bezeichnet.

b) Dotationen. Dotationen sind Zuwendungen, die *ohne bestimmte Zweckbindung* — einmalig oder auf unbestimmte Zeit — den Unterverbänden zufliessen. Als Beispiel seien erwähnt die Finanzausgleichsbeiträge, die der Kanton Luzern an Gemeinden mit hoher Steuerbelastung ausrichtet (Gesetz über den Finanzausgleich vom 23. Oktober 1945). Die Praxis stellt den Lastenausgleich mittels Überweisungen ohne bestimmte Zweckbindung als *direkten* Finanzausgleich dem indirekten Finanzausgleich gegenüber.

Von grosser praktischer Bedeutung ist das Problem der Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Dotationen; denn bevor der Staat Zuschüsse ausrichtet, muss er sich entscheiden, nach welchen Gesichtspunkten sie an die untergeordneten Körperschaften zu verteilen sind. Mit der Wahl der Schlüssel und der Lösung der damit zusammenhängenden Probleme werden wir uns im folgenden Kapitel befassen.

Zweites Kapitel:

Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Dotationen

§ 1

Ältere Verteilungsschlüssel

Ausgehend von der Erkenntnis, dass der Finanzbedarf eines Gemeinwesens bis zu einem gewissen Grade von seiner Einwohnerzahl abhängt, hat man früher oft Repartierungen nach Massgabe der Zahl der Bevölkerung vorgenommen. Verteilungsschlüssel dieser Art werden vereinzelt heute noch angewendet. Dafür einige Beispiele:

1. Primarschulsubventionen des Bundes[1]. Für die Verteilung der Primarschulsubvention ist die Einwohnerzahl der Kantone massgebend. Zunächst erhalten alle Kantone pro Kopf ihrer Bevölkerung einen Franken vergütet. Die Bergkantone empfangen überdies in Würdigung ihrer schwierigen Schulverhältnisse einen Zuschlag von 60 Rappen pro Einwohner und die Kantone Tessin und Graubünden wegen ihren besonderen, aus der italienischen und romanischen Sprache erwachsenden Aufgaben einen weiteren Zuschlag von 60 Rappen pro Einwohner (Tessin) resp. pro romanisch oder italienisch Sprechenden (Graubünden).

2. Bundesbeiträge für die Unterstützung der bedürftigen Greise, Witwen und Waisen[2]. Die Verteilung dieser Beiträge geschieht teilweise nach Massgabe der Zahl der Bevölkerung, teilweise nach Massgabe der in den Kantonen wohnenden Personen schweizerischer Nationalität im Alter von über 65 Jahren, teilweise nach der Zahl der schweizerischen Witwen sowie der Waisen unter 18 Jahren.

3. Der Kanton Zug verteilt die Hälfte der eidg. Primarschulsubvention nach Massgabe der Wohnbevölkerung an seine Gemeinden[3].

4. Im Kanton Uri wird eine jährliche Subvention von 18 000 Franken unter die Gemeindearmenpflegen verteilt, wobei die Bürgerzahl der Gemeinden massgebend ist[4].

---

1) Vgl. hiezu: BV 27bis, BG betr. die Unterstützung der Primarschule vom 25. Juni 1903, A. S., Band 19, S. 709, und BG zur Abänderung des BG vom 25. Juni 1903 vom 15. März 1930, A. S., Band 46, S. 513 ff.

2) Vgl. hiezu: BV 34 quater sowie die zahlreichen gesetzlichen Erlasse, die seit dem BB vom 13. Oktober 1933, A. S., Band 49, S. 293 ff. und A. S., Band 50, S. 216, mit VO vom 1. Mai 1934, A. S., Band 50, S. 324 ff. ergangen sind.

3) Vgl. hiezu: Gesetz betr. die Verteilung und Verwendung der Bundessubvention für die Primarschulen vom 16. Februar 1933, A. S., Band 13, S. 81.

Die eben erwähnten Verteilungsschlüssel sind mit verschiedenen Mängeln behaftet. Einmal ist zu beachten, „dass die Bevölkerung keine einheitliche Masse darstellt. Sie setzt sich aus verschieden gearteten Teilmassen zusammen. Ungleiche Altersgliederung und die verschieden gelagerte Berufsschichtung spielen mit hinein. Eine Bevölkerungsmasse, bei der die Zahl der noch nicht im erwerbsfähigen Alter stehenden Schicht sehr gross ist, ist anders zu würdigen als eine solche, die eine Kinderarmut zeigt. Ebenso kann der sich im Greisenalter befindliche Bevölkerungsteil recht verschieden gross sein“ [5]. In engem Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur steht nun aber die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Gemeinwesens (s. III. Kapitel). Die Bevölkerungszahl allein ist also kein idealer Massstab, und man ist daher in neuerer Zeit bestrebt, Repartierungen vorzunehmen unter besonderer Berücksichtigung der Tragfähigkeit der Gemeinwesen.

§ 2

Verteilungsschlüssel, die nur die Steuerkraft der Gemeinwesen berücksichtigen

a) Der Begriff der Steuerkraft. Die Steuerkraft ist der Betrag, der beim Einfachen des Einheitsansatzes [6] den Gemeinden als Steuern zufliesst (Steuerertrag je Einheit). Um interkommunale Vergleiche zu ermöglichen, ist die so errechnete Steuerkraft auf eine Beziehungszahl zu reduzieren. Der Einfachheit halber wird sie gewöhnlich an der Grösse der Wohnbevölkerung gemessen.

b) Zwischen der wirtschaftlichen Struktur, dem Altersaufbau der Bevölkerung und der Verkehrslage der Gemeinden einerseits und ihrer Steuerkraft anderseits, bestehen enge wechselseitige Beziehungen. Da diese Zusammenhänge für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung sind, werden wir uns später eingehend mit ihnen befassen müssen (s. III. Kapitel).

---

4) Vgl. hiezu: Armengesetz des Kantons Uri, A. S., Band 5, S. 251 ff. und Novelle vom 6. Mai 1928.

5) Vgl. hiezu: Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates über den Finanzausgleich unter den bernischen Gemeinden vom September 1951, Seite 7.

6) Vgl. hiezu: Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern des Kantons Luzern vom 27. Mai 1946, insbesondere §§ 1, 2, 45, 47, 53, 54, 57.

c) Zur näheren Charakterisierung der Steuerkraftverhältnisse im Kanton Luzern werden nachfolgend einige Übersichten gegeben.

aa) Gemeinden mit der grössten Steuerkraft pro Kopf der Wohnbevölkerung (1950)[7]:

	Fr.		Fr.
Pfeffikon	103.26	Willisau-Stadt	46.01
Emmen	81.44	Hochdorf	44.14
Meggen	79.89	Sursee	41.44
Luzern	77.59	Egolzwil	39.93
Gisikon	54.05	Sempach	37.87
Nebikon	52.11	Kriens	37.50
Weggis	48.89	Root	37.48
Vitznau	48.49		

bb) Gemeinden mit der kleinsten Steuerkraft pro Kopf der Wohnbevölkerung (1950):

	Fr.		Fr.
Marbach	9.21	Buchs	13.74
Romoos	9.30	Hämikon	13.95
Doppleschwand	11.74	Gettnau	14.44
Flühli	12.08	Escholzmatt	14.59
Hergiswil	12.12	Winikon	14.90
Wilihof	12.91	Menznau	14.92
Hasle	13.24	Luthern	15.67
Kulmerau	13.56		

cc) Streuungsverhältnisse. Die Steuerkraftziffern der luzernischen Gemeinden bilden — ihrer Grösse nach geordnet — eine statistische Reihe. Der von der Reihenbildung verfolgte Zweck ist der des Vergleichs und Überblicks. Ein wichtiges Erkenntnisziel der Lehre von den statistischen Reihen, besonders soweit sie die Verteilung nach einem Merkmal ausdrücken, ist es, einen einfachen einzigen Grössenausdruck für die Reihe, also meistens für das Merkmal, zu gewinnen[8]. Diesem Zwecke dienen die statistischen Mittelwerte. Ein sehr einfach zu berechnender und aufschlussreicher Mittelwert ist der sogenannte Median oder Zentralwert. Der Median teilt eine der Grösse nach geordnete Reihe in zwei Hälften. Ist die Zahl der Reihenglieder ungerade, so fällt der Zentralwert auf das mittelste Glied. Bei gerader Gliederzahl fällt der Median zwischen die beiden Mittelglieder und wird im allgemeinen als deren Durchschnitt ausgedrückt.

---

7) Vgl. hiezu: Statistische Mitteilungen des Kantons Luzern, Heft 3, 1951, Seite 43 ff.

8) Vgl. hiezu: W. Winkler, Grundriss der Statistik, I. Band, Wien 1947, S. 118.

Die Mittelwerte allein geben eine nur ungenaue Charakteristik statistischer Reihen. Sie bedürfen daher ergänzender Angaben um die tatsächliche Gestaltung des Verlaufs der Reihe, vor allem die Abweichung der Einzelzahlen vom Mittelwert, die Streuung, zu veranschaulichen. Als eine solche Ergänzung dient zunächst die Angabe des Maximums und Minimums der Reihe, wodurch die Gesamtausdehnung der Schwankungen ersichtlich wird. Weiterhin kann berechnet werden, innerhalb welcher Entfernung vom Zentralwert je ein Viertel der beobachteten Fälle liegt (oberes und unteres Quartil). Im Falle unserer Steuerkraftziffern erhalten wir dabei folgende Werte:

Oberer Extremwert	103.26
Oberes Quartil	29.35
Median	21.59
Unteres Quartil	17.84
Unterer Extremwert	9.21

(Vgl. hiezu die graphische Darstellung Seite 14.) Die Betrachtung der beiden Viertelwertabstände ergibt, dass die Häufung der Fälle im 3. Viertel (unteres Quartil) der Reihe grösser ist als im 2. Viertel, weil nämlich das 3. Viertel auf einem kleineren Raum zusammengedrängt ist als das 2. Viertel. Diese Tatsache geht auch aus nachfolgender Tabelle deutlich hervor:

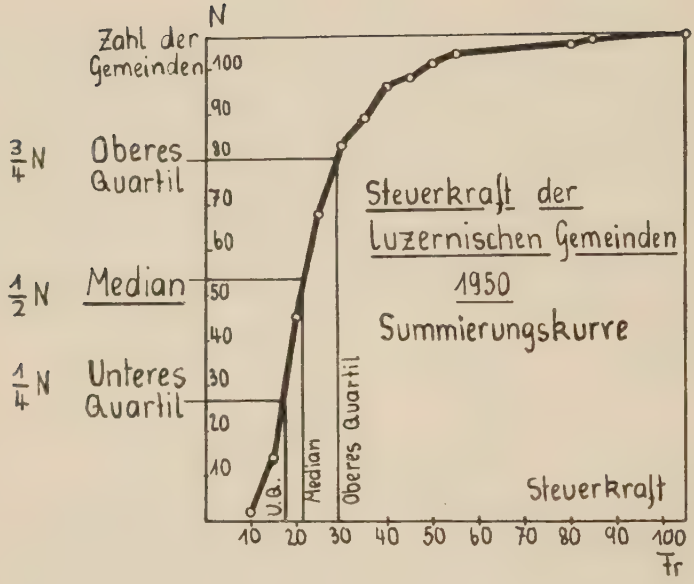
Gemeinden mit einer Steuerkraft pro Kopf der Wohnbevölkerung	Zahl der Gemeinden	Summierungsreihe
— 10	2	2
10,01 — 15	12	14
15,01 — 20	31	45
20,01 — 25	23	68
25,01 — 30	15	83
30,01 — 35	6	89
35,01 — 40	7	96
40,01 — 45	2	98
45,01 — 50	3	101
50,01 — 55	2	103
55,01 — 60	—	103
60,01 — 65	—	103
65,01 — 70	—	103
70,01 — 75	—	103
75,01 — 80	2	105
80,01 — 85	1	106
85,01 — 90	—	106
90,01 — 95	—	106
95,01 —100	—	106
100,01 —105	1	107

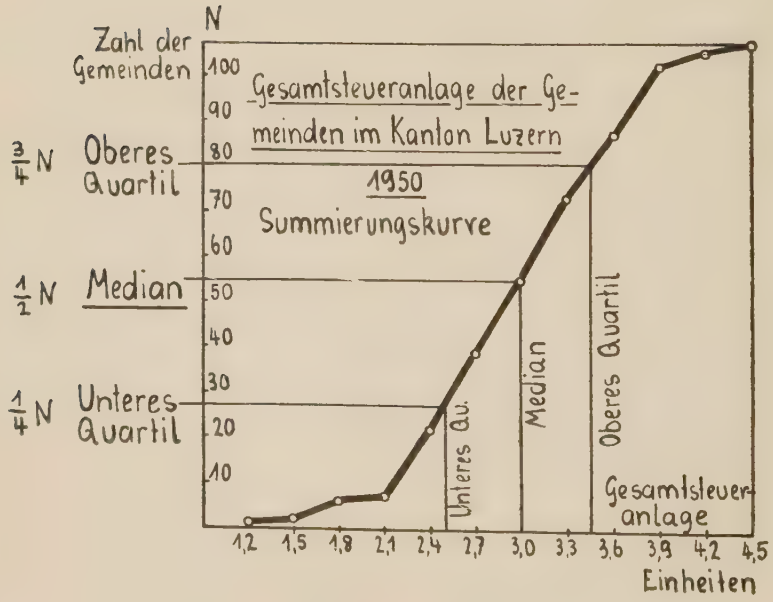
d) Wir haben nun noch zu prüfen, ob sich die Steuerkraftziffern als Massstab für die Verteilung staatlicher Zuschüsse (Subventionen, Dotationen) eignen. Es ist nun zweifellos richtig, dass zwischen der Steuerkraft und der Gesamtsteueranlage einer Gemeinde (Gesamtsteueranlage = Steuerfüsse Einwohnergemeinde + Steuerfüsse Ortsbürgergemeinde) und damit auch der finanziellen Tragfähigkeit ein Zusammenhang in dem Sinne besteht, dass Gemeinden mit geringer Steuerkraft in der Regel eine hohe Gesamtsteueranlage haben und umgekehrt. Im einzelnen sind die Verhältnisse aber doch recht verschieden geartet, weil eben der Finanzbedarf der Gemeinden sehr verschieden gross ist. Wir wollen das an einem Beispiel erörtern:

Gemeinde	Steuerkraft 1950	Steuerfüsse 1950		
		Einwohnergemeinde	Ortsbürgergemeinde	Total
Ettiswil	25,12	2,30	—	2,30
Neuenkirch	25,54	2,25	0,45	2,70
Gunzwil	25,10	2,30	0,70	3,00
Müswangen	24,80	3,20	0,30	3,50

Die vier Gemeinden hatten also 1950 eine annähernd gleich grosse Steuerkraft. Trotzdem differieren die Gesamtsteueranlagen stark. Die Erklärung dafür ist recht einfach: Die *Ortsbürgergemeinde* Ettiswil konnte vom Bezug von Steuern überhaupt absehen, die *Ortsbürgergemeinden* Neuenkirch und Gunzwil hingegen mussten zur Deckung ihrer Ausgaben (Armenwesen) Steuern erheben, und zwar 0,45 resp. 0,70 Einheiten (verschieden hohe Armenlasten). Anders im vierten Falle: Müswangen hatte nur geringe Armenlasten, dafür aber musste die *Einwohnergemeinde*, um ihre Ausgaben decken zu können, 3,20 Einheiten Gemeindesteuern beziehen.

Eine Verteilung staatlicher Zuschüsse nach Massgabe der Steuerkraft der Gemeinden würde also vor allem deshalb zu unbefriedigenden Resultaten führen, weil der Finanzbedarf der Gemeinden bei diesem Verfahren unberücksichtigt bleibt. Der Finanzbedarf findet seinen komprimierten Niederschlag in der Steueranlage der Gemeinden. Verteilungsschlüssel, die die Steueranlage berücksichtigen, sind in der Praxis sehr oft und in den verschiedensten Varianten anzutreffen. Diese Verfahren wollen wir nun im folgenden Paragraphen besprechen.


N
Zahl der Gemeinden
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
3/4 N
Oberes Quartil
1/2 N
Median
1/4 N
Unteres Quartil
Steuerkraft der luzernischen Gemeinden
1950
Summierungskurve
U.Q.
Median
Oberes Quartil
Steuerkraft
10 20 30 40 50 60 70 80 90 100
Fr


N
Zahl der Gemeinden
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
3/4 N
Oberes Quartil
1/2 N
Median
1/4 N
Unteres Quartil
Gesamtsteueranlage der Gemeinden im Kanton Luzern
1950
Summierungskurve
Unteres Qu.
Median
Oberes Quartil
Gesamtsteueranlage
1,2 1,5 1,8 2,1 2,4 2,7 3,0 3,3 3,6 3,9 4,2 4,5
Einheiten

§ 3

Verteilungsschlüssel, die nur die Steueranlage der Gemeinden berücksichtigen

a) In der Zeit zwischen 1920 und 1935 ist man, vorab in den Kantonen Bern und Zürich, dazu übergegangen, die älteren, in § 1 und § 2 besprochenen Verfahren, durch Verteilungsschlüssel zu ersetzen, die nur die Steueranlage (Steuerbelastung, Steuerfüsse) der Gemeinden berücksichtigen. Sehr bald traten jedoch die Mängel dieses zu einseitigen Verfahrens deutlich in Erscheinung [9]. Schon im Jahre 1937 sah sich der Regierungsrat des Kantons Zürich veranlasst, gegenüber der Steuerbelastung als dem A und O aller Verteilungsmassstäbe Vorbehalte anzubringen: es „darf ... die Bemessung der Staatsbeiträge allein nach der Steuerbelastung nicht zum Dogma erhoben werden ..." [10]. Seither wurde denn auch bei mehreren kantonal-zürcherischen Verteilern die Steuerkraft wieder zu Ehren gezogen! [11] Auch im Kanton Bern hat man die Verteilungsschlüssel, die nur die Steueranlagen der Gemeinden berücksichtigen, in den letzten Jahren sukzessive durch modernere Verfahren ersetzt [12].

b) Nach diesem kurzen geschichtlichen Rückblick wollen wir uns wieder den luzernischen Verhältnissen zuwenden und zunächst zur nähern Charakterisierung der Belastungsverhältnisse einige Übersichten geben.

aa) Gemeinden mit der geringsten Steuerbelastung (1950) [13]:

Retschwil	1,20	Dierikon	2,20
Pfeffikon	1,30	Weggis	2,20
Meggen	1,70	Luzern	2,30
Buchrain	1,80	Oberkirch	2,30
Cisikon	1,80	Altishofen	2,30
Lieli	1,80	Ettiswil	2,30
Hochdorf	2,00	Wikon	2,30
Emmen	2,15		

9) Vgl. hiezu: H. Abegg, Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen, Bern 1948, S. 110 ff.

10) H. Abegg: A. a. O., S. 115, Anmerkung [20].

11) H. Abegg: A. a. O., S. 115, Anmerkung [22].

12) Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates über den Finanzausgleich unter den bernischen Gemeinden vom September 1951, S. 16 ff.

13) Statistische Mitteilungen des Kantons Luzern, Heft 3, 1951, S. 43 ff.

bb) Gemeinden mit der höchsten Steuerbelastung (Steuerfüsse Einwohnergemeinde + Steuerfüsse Ortsbürgergemeinde 1950):

Mosen	4,50	Fischbach	3,80
Kulmerau	4,30	Altbüron	3,70
Hämikon	4,20	Marbach	3,60
Ohmstal	4,00	Hasle	3,60
Romoos	4,00	Flühli	3,60
Hergiswil	3,90	Richenthal	3,60
Knutwil	3,90	Menznau	3,60
Doppleschwand	3,80		

cc) Streuungsverhältnisse:

Oberer Extremwert	4,50
Oberes Quartil	3,45
Median	3,00
Unteres Quartil	2,50
Unterer Extremwert	1,20

Der graphischen Darstellung S. 14 liegt die folgende Summierungsreihe zugrunde:

Gemeinden mit einer Gesamtsteueranlage	Zahl der Gemeinden	Summierungsreihe
— 1,20	1	1
1,21 — 1,50	1	2
1,51 — 1,80	4	6
1,81 — 2,10	1	7
2,11 — 2,40	15	22
2,41 — 2,70	17	39
2,71 — 3,00	16	55
3,01 — 3,30	18	73
3,31 — 3,60	24	97
3,61 — 3,90	5	102
3,91 — 4,20	3	105
4,21 — 4,50	2	107

c) Im Kanton Luzern ist gegenwärtig ein neues Erziehungsgesetz in Vorbereitung; auch das Armengesetz wird im Zuge der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden sehr wahrscheinlich revidiert werden müssen. Im Armenwesen wie auch im Erziehungswesen werden staatliche Subventionen ausgerichtet, die im Finanzhaushalt der Gemeinden eine bedeutende Rolle spielen; die Frage der Verteilungsschlüssel

muss deshalb mit aller Sorgfalt geprüft werden. Wäre die Steueranlage (Steuerfüsse) ein geeigneter Massstab für die Verteilung dieser Zuschüsse? Wir wollen zunächst versuchen, diese Frage an Hand einiger Beispiele mehr „gefühlsmässig" zu beantworten.

Beispiel 1.

Gemeinde	Wohnbevölkerung 1950	Steuerkraft 1950	Gesamtsteueranlage „Steuerfüsse" 1950
Marbach	1402	9,21	3,60
Flühli	1417	12,08	3,60
Winikon	585	14,90	3,60
Langnau	1145	16,96	3,60
Altbüron	683	19,07	3,70
Grossdietwil	868	21,72	3,60

Diese Gemeinden hatten also — mit Ausnahme von Altbüron — alle eine gleich hohe Steueranlage und kämen demnach in die gleiche Beitragsklasse. Altbüron — 3,70 Einheiten — könnte sogar mit etwas grösseren Subventionen rechnen als Marbach (3,60 Einheiten)! Wie steht es nun aber mit der tatsächlichen finanziellen Leistungsfähigkeit dieser Gemeinden? Schon die Steuerkraftziffern deuten auf erhebliche Unterschiede hin. Sehr aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch eine Übersicht über die Vermögensverhältnisse der betreffenden Einwohnergemeinden:

Gemeinde	Aktiven 1950	Passiven 1950	Überschuss Aktiven	Überschuss Passiven
Marbach	89 463	283 344		193 881
Flühli	108 923	314 650		205 727
Winikon	64 220	49 125	15 095	
Langnau	332 703	271 073	61 630	
Altbüron	124 571	26 496	98 075	
Grossdietwil	111 323	28 467	82 856	

Marbach und Flühli haben seit Jahren mit grossen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen; die andern vier Gemeinden sind zwar ebenfalls nicht auf Rosen gebettet, ihre wirtschaftliche und finanzielle Lage (vgl. Steuerkraftziffern und Vermögensverhältnisse) ist aber doch ganz eindeutig besser als die der Berggemeinden Marbach und Flühli. Wir sehen, dass die Steueranlage allein kein zuverlässiger Massstab für die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Gemeinwesens ist. Moderne Verteilungsschlüssel berücksichtigen daher beide Faktoren, Steuerkraft *und* Steueranlage. Eine solche

Masszahl ist der sogenannte Tragfähigkeitsfaktor, den wir im folgenden Paragraphen eingehend besprechen werden. In unserem Falle erhalten wir folgende Werte:

Gemeinde	Tragfähigkeitsfaktor 1950
Marbach	2,56
Flühli	3,36
Winikon	4,14
Langnau	4,71
Altbüron	5,15
Grossdietwil	6,03

Beispiel 2.

Gemeinde	Wohnbevölkerung 1950	Steuerkraft 1950	Gesamtsteueranlage „Steuerfüsse" 1950
Lieli	199	26,63	1,80
Emmen	11 065	81,44	2,15
Dierikon	359	18,05	2,20
Vitznau	1000	48,49	2,40
Herlisberg	187	17,72	2,40
Sursee	4265	41,44	2,50
Meierskappel	609	17,46	2,70
Nebikon	971	52,11	2,80

Auch hier — es handelt sich durchwegs um Gemeinden mit niedriger bis mittlerer Gesamtsteueranlage — würde eine Verteilung staatlicher Zuschüsse nach Massgabe der Steuerbelastung (Steuerfüsse) zu sehr zweifelhaften Ergebnissen führen: Lieli müsste sich mit geringeren Zuschüssen[14] begnügen als Emmen, Dierikon käme schlechter weg als Vitznau, Sursee könnte mit grösseren Subventionen rechnen als Herlisberg, und Nebikon würde sich besser stellen als Meierskappel. Berechnen wir nun wiederum die Tragfähigkeitsfaktoren (Berücksichtigung der Steuerkraft!), so ergibt sich ein wesentlich anderes Bild:

Gemeinde	Tragfähigkeitsfaktor 1950
Emmen	37,88
Vitznau	20,20
Nebikon	18,61
Sursee	16,58
Lieli	14,79
Dierikon	8,20
Herlisberg	7,38
Meierskappel	6,47

14) d. h. mit weniger Beitragsprozenten.

Beispiel 3.

Gemeinde	Wohnbevölkerung 1950	Steuerkraft 1950	Gesamtsteueranlage „Steuerfüsse" 1950
Schongau	726	23,33	2,40
Horw	4621	34,91	2,80

Schongau hatte einen wesentlich geringeren Finanzbedarf (pro Kopf der Bevölkerung) als Horw und musste zur Deckung seiner Ausgaben insgesamt nur 2,40 Einheiten Gemeindesteuern beziehen. Das hätte nun aber zur Folge, dass sich Schongau — sofern wir die Staatsbeiträge nach der Gesamtsteueranlage bemessen würden — bedeutend schlechter stellen würde als Horw! Wie haben sich nun aber diese beiden Gemeinden in den letzten Jahrzehnten entwickelt, wie ist ihre heutige wirtschaftliche Lage einzuschätzen? Betrachten wir zunächst die Bevölkerungsbewegung:

Jahr	Wohnbev. Horw	Wohnbev. Schongau
1850	1254	1077
1860	1244	992
1870	1327	967
1880	1278	842
1888	1561	802
1900	1747	805
1910	2234	805
1920	2293	764
1930	2715	792
1941	3553	753
1950	4621	726

Horw, eine aufstrebende Gemeinde in bester Verkehrslage, hat sich erfreulich entwickelt; die Wohnbevölkerung nimmt denn auch seit 100 Jahren ständig zu. Anders liegen die Dinge in Schongau: Das Fehlen von Bahn- und guten Strassenverbindungen wirkt sich auf die wirtschaftliche Entwicklung dieser Gemeinde ungünstig aus. Die Folge davon ist eine konstante Abnahme der Wohnbevölkerung. Noch wesentlich deutlicher kommen die eben geschilderten Verhältnisse in den Wanderungsbilanzen (1930 — 1950) der beiden Gemeinden zum Ausdruck:

	Horw	Schongau
Wohnbevölkerung 1. 12. 1930	2715	792
+ Geburten 1. 12. 1930 — 30. 11. 1950	1627	306
	4342	1098
— Sterbefälle 1. 12. 1930 — 30. 11. 1950	726	171
Errechneter Bevölkerungsstand 1. 12. 1950	3616	927
Wohnbevölkerung 1. 12. 1950	4621	726
Wanderungsbilanz	+ 1005	— 201
Wanderungsgewinn bzw. -verlust in % der mittleren Bevölkerung	+ 27,40%	— 26,48%

Die kleine Gemeinde Schongau hat also in einer Zeitspanne von 20 Jahren auf dem Wege der Wanderung 201 Personen mehr abgegeben als zugewandert sind; es ist nicht nur der ganze Geburtenüberschuss (135 Personen) weggewandert, sondern die Wohnbevölkerung selbst hat auch noch um 66 Personen abgenommen; und dies bei einer mittleren Bevölkerung von rund 760 Personen! Wir werden auf die Bedeutung und auf die Beurteilung der Wanderungsbilanzen im folgenden Kapitel zurückkommen. Für den Moment wollen wir nun festhalten, dass Wanderungsverluste in der eben geschilderten Grössenordnung auf erhebliche (gegenwärtige und zukünftige) wirtschaftliche Schwierigkeiten schliessen lassen. Kehren wir nun zum Ausgangspunkt unserer Betrachtungen zurück: wir stellten einleitend fest, dass Horw 1950 insgesamt 2,80 Einheiten Gemeindesteuern beziehen musste, Schongau sich aber mit insgesamt 2,40 Einheiten begnügen konnte (Schongau hatte bedeutend geringere Armenlasten als Horw). Nach allem, was wir über die gegenwärtige wirtschaftliche Lage und über die mutmassliche zukünftige Entwicklung beider Gemeinden wissen, sehen wir nun ohne weiteres ein, dass es absolut verfehlt wäre, an Schongau — seiner momentan etwas niedrigeren Steueranlage wegen — z. B. im Schulwesen kleinere Staatsbeiträge [15] auszurichten als an die gutsituierte Gemeinde Horw. Auch in diesem Falle müsste also die Gesamtsteueranlage (Steuerfüsse) als Massstab für die Verteilung staatlicher Zuschüsse vollständig versagen.

d) Die unter lit. c besprochenen Beispiele haben uns gezeigt, dass Gemeinden mit gleich hoher (oder doch annähernd gleich hoher) Gesamtsteueranlage oft eine sehr verschieden grosse Steuerkraft aufweisen; dass solche Gemeinden — was die finanzielle Leistungs- bzw. Tragfähigkeit

15) d. h. weniger Beitragsprozente.

anbelangt — nicht auf gleicher Stufe stehen, liegt auf der Hand. Hiefür noch einige Beispiele:

Gemeinde	Wohnbevölkerung 1950	Steuerkraft 1950	Gesamtsteueranlage 1950	Tragfähigkeitsfaktor 1950
Sursee	4265	41,44	2,50	16,58
Sempach	1308	37,87	2,50	15,15
Root	2095	37,48	2,50	14,99
Hildisrieden	793	23,68	2,50	9,47
Schenkon	686	21,36	2,50	8,54
Ermensee	619	18,13	2,50	7,25
Honau	1200	17,90	2,50	7,16

In diesem Zusammenhang müssen wir nun eine wichtige Frage genau abklären: Sind Beispiele, wie wir sie eben anführten, extreme Einzelfälle? Ist es vielleicht nicht doch so, dass „im allgemeinen" Gemeinden mit gleich hoher Gesamtsteueranlage eine annähernd gleich grosse Steuerkraft haben? Dies wäre natürlich dann der Fall, wenn die betreffenden Gemeinden einen annähernd gleich grossen Finanzbedarf (pro Kopf der Bevölkerung) hätten. Bestünde nämlich zwischen den beiden Grössen — Steuerkraft und Gesamtsteueranlage — „im allgemeinen" ein *sehr enger* direkter Zusammenhang, so wäre es selbstverständlich überflüssig, beide Faktoren zu einer einzigen Masszahl (z. B. Tragfähigkeitsfaktor) zu vereinigen: Eine Grösse wäre ja für die andere charakteristisch und eine Verbindung beider Grössen demnach zwecklos. Die eben aufgeworfene Frage lässt sich nur mit Hilfe der Korrelationsrechnung einwandfrei und mit mathematischer Exaktheit beantworten. Unter Korrelation versteht man die wechselseitige Verbundenheit verschiedener Tatbestände[16]. Bei Gleichläufigkeit spricht man von positiver, bei Gegenläufigkeit von negativer Korrelation (positiv ist z. B. das Volkseinkommen mit der Produktion korreliert, Beschäftigung und Konkurse stehen in negativer Korrelation zueinander). Die mathematische Statistik hat für die Korrelationsuntersuchung Verfahren entwickelt, welche das Mass der Abhängigkeit, die Enge des Zusammenhanges zwischen zwei (oder mehreren) Reihen (z. B. Steuerkraftziffern und Steueranlagen) durch Berechnung eines Korrelationskoeffizienten zum Ausdruck bringen. Die Ableitung der entsprechenden Formeln ist im einzelnen ziemlich kompliziert und setzt Kenntnisse in höherer Mathematik (Differentialrechnung) voraus[17]. Wir wollen uns hier damit begnügen, das Endergebnis dieser

16) O. Donner, Statistik, Hamburg 1937, S. 89.

17) Vgl. hierzu: W. Winkler, Grundriss der Statistik, Wien 1947, Band I, S. 210 ff. und die Seite 217 zitierte Literatur.

Ableitungen festzuhalten und für unsere Zwecke zu verwerten. Der Korrelationskoeffizient (r) wird heute gewöhnlich nach der Bravais'schen Formel berechnet:

$$r = \frac{\Sigma x \cdot y}{\sqrt{\Sigma x^2 \cdot \Sigma y^2}}$$

Hierbei bedeuten x und y nicht die unmittelbaren Werte aus den beiden zu vergleichenden Reihen, die üblicherweise mit den Grossbuchstaben X und Y bezeichnet werden, sondern ihre Abstände von den ihnen zugehörigen arithmetischen Mitteln. Es wäre nun zu umständlich, sämtliche 107 Gemeinden des Kantons Luzern in die Berechnung einzubeziehen. Wir wollen uns deshalb auf *ein* Amt beschränken, und zwar auf eine Region, in der keine irgendwie extremen Verhältnisse (grössere Städte, ausgesprochene Industriezentren, Berggemeinden in sehr ungünstiger Verkehrslage) anzutreffen sind. Das Amt Sursee erfüllt diese Voraussetzungen in hohem Masse. Für das Jahr 1950 erhalten wir folgende Werte (s. Tabellen Seiten 23 und 24):

$$r = \frac{\Sigma x \cdot y}{\sqrt{\Sigma x^2 \cdot \Sigma y^2}} = \frac{-178{,}40}{\sqrt{66\,863{,}18}} = -0{,}69$$

Wie ist nun dieses Ergebnis zu interpretieren? Der nach der Bravais'schen Formel errechnete Korrelationskoeffizient kann Werte zwischen +1 und —1 annehmen. Bei gleichläufigen Reihen erhalten wir positive, bei gegenläufigen Reihen negative Werte. Die Zahl +1 bezeichnet den bestmöglichen d. h. vollständigen Zusammenhang der beiden Reihen in gleichläufigem Sinne, die Zahl —1 die bestmögliche negative Korrelation. Bei r = 0 fehlt es an jeglicher Übereinstimmung. Korrelationskoeffizienten von weniger als ±0,35 deuten auf einen äusserst schwachen (und besser ganz zu vernachlässigenden), Werte zwischen ±0,9 und ±1 auf einen sehr engen Zusammenhang hin. In unserem Falle — Steuerkraftziffern und Gesamtsteueranlagen sämtlicher Gemeinden des Amtes Sursee — erhalten wir einen Korrelationskoeffizienten r = —0,69. Der Zusammenhang zwischen den beiden Grössen ist also keineswegs derart eng, dass die eine Grösse (Steueranlage) direkt als Mass für die andere Grösse (Steuerkraft) gelten könnte. Oder anders ausgedrückt: Um ein richtiges Bild von der wirtschaftlichen Lage, der finanziellen Leistungs- bzw. Tragfähigkeit einer Gemeinde zu erhalten, müssen wir unbedingt *beide* Grössen, Steuerkraft *und* Steueranlage — würdigen und sie in geeigneter Weise zu *einer* Masszahl verbinden. Davon soll im nächsten Paragraphen die Rede sein.

Gemeinde	Steueranlage 1950	Steuerkraft 1950
Beromünster	3,30	28,98
Büron	3,40	28,79
Buttisholz	3,20	21,44
Eich	3,20	22,11
Geuensee	3,40	16,27
Grosswangen	2,70	24,22
Gunzwil	3,00	25,10
Hildisrieden	2,50	23,68
Knutwil	3,90	19,46
Kulmerau	4,30	13,56
Mauensee	3,00	19,96
Neudorf	3,60	21,56
Neuenkirch	2,70	25,54
Nottwil	3,30	19,61
Oberkirch	2,30	21,59
Pfeffikon	1,30	103,26
Rickenbach	3,20	24,03
Ruswil	2,90	23,46
Schenkon	2,50	21,36
Schlierbach	3,40	17,42
Schwarzenbach	3,50	32,08
Sempach	2,50	37,87
Sursee	2,50	41,44
Triengen	3,30	24,14
Wilihof	3,40	12,91
Winikon	3,60	14,90
Wolhusen	2,60	33,75
	M_a 3,06	M_a 26,61

x	x^2	y	y^2	xy
+ 0,24	0,0576	+ 2,37	5,6169	— 0,5688
+ 0,34	0,1156	+ 2,18	4,7524	— 0,7412
+ 0,14	0,0196	— 5,17	26,7289	— 0,7238
+ 0,14	0,0196	— 4,50	20,2500	— 0,6300
+ 0,34	0,1156	— 10,34	106,9156	— 3,5156
— 0,36	0,1296	— 2,39	5,7121	— 0,8604
— 0,06	0,0036	— 1,51	2,2801	— 0,0906
— 0,56	0,3136	— 2,93	8,5849	— 1,6408
+ 0,84	0,7056	— 7,15	51,1225	— 6,0060
+ 1,24	1,5376	— 13,05	170,3025	— 16,1820
— 0,06	0,0036	— 6,65	44,2225	+ 0,3990
+ 0,54	0,2916	— 5,05	25,5025	— 2,7270
— 0,36	0,1296	— 1,07	1,1449	— 0,3852
+ 0,24	0,0576	— 7,00	49,0000	— 1,6800
— 1,76	3,0976	+ 76,65	5875,2225	— 134,9040
Übertrag:	6,5980		6397,3583	— 161,6824

x	x^2	y	y^2	xy
Übertrag:	6,5980		6397,3583	— 161,6824
— 0,76	0,5776	— 5,02	25,2004	+ 3,8152
+ 0,14	0,0196	— 2,58	6,6564	— 0,3612
— 0,16	0,0256	— 3,15	9,9225	+ 0,5040
— 0,56	0,3136	— 5,25	27,5625	+ 2,9400
+ 0,34	0,1156	— 9,19	84,4561	— 3,1246
+ 0,44	0,1936	+ 5,47	29,9209	+ 2,4068
— 0,56	0,3136	+ 11,26	126,7876	— 6,3056
— 0,56	0,3136	+ 14,83	219,9289	— 8,3048
+ 0,24	0,0576	— 2,47	6,1009	— 0,5928
+ 0,34	0,1156	— 13,70	187,6900	— 4,6580
+ 0,54	0,2916	— 11,71	137,1241	— 6,3234
— 0,46	0,2116	— 7,14	50,9796	+ 3,2844
	9,1472		7309,6882	— 178,4024

§ 4

Verteilungsschlüssel, die die Gesamtsteueranlage und die Steuerkraft der Gemeinden berücksichtigen

a) Die Idee, bei der Verteilung staatlicher Zuschüsse sowohl die Steuerkraft als auch die Gesamtsteueranlage der Gemeinden zu berücksichtigen, ist nicht neu. Schon vor mehr als zwanzig Jahren ist man in verschiedenen Kantonen dazu übergegangen, einzelne Subventionen nach „kombinierten" Schlüsseln zu verteilen [18]. Die älteren Verfahren dieser Art vermögen jedoch schon deshalb nicht ganz zu befriedigen, weil die Gemeinden oft nach der Gesamtsteueranlage und nach der Steuerkraft *getrennt* klassiert werden [19]. Wohl werden auf diese Weise beide Grössen (Steuerkraft und Steueranlage) irgendwie berücksichtigt, aber eben nur „irgendwie" und nicht nach ihrer tatsächlichen Bedeutung, nach ihrem „Gewicht". Es zeigte sich das Bedürfnis nach einem *Einheitsfaktor*, um die Tragfähigkeit der Gemeinde zu messen. Dieser wurde dadurch geschaffen, dass man sowohl die Steuerkraft wie die Steueranlage in ein einziges Mass (Tragfähigkeitsfaktor) zusammenzog [20]. Die Tragfähigkeitsfaktoren werden im Kanton Bern seit einigen Jahren als genereller Massstab für die Bemessung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden benützt, und sie haben sich in der Praxis gut bewährt.

18) H. Abegg: A. a. O., S. 58 ff.

19) H. Abegg: A. a. O., S. 58, Beispiel 2.

20) Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates über den Finanzausgleich unter den bernischen Gemeinden, September 1951, S. 9 und insbesondere S. 16 ff.

b) Begriff und Berechnung des Tragfähigkeitsfaktors. Der Tragfähigkeitsfaktor einer Gemeinde ist gleich dem Quotienten aus der Steuerkraft (pro Kopf der Bev.) und der Gesamtsteueranlage. Der reziproke Wert wird als Bedürftigkeitsfaktor bezeichnet.

Beispiel. Mauensee:

Wohnbevölkerung 1950: 637
Steuererträge („Polizeiwesen" u. „Armenwesen") 1950: Fr. 38 141
Steueranlage (= Steuerfüsse Einwohnergemeinde
+ Steuerfüsse Ortsbürgergemeinde) 1950: 3,00 Einheiten

$$\text{Steuererträge je Einheit} = \frac{38\,141}{3{,}00} = \text{Fr. } 12\,714$$

$$\text{Steuerkraft 1950 pro Kopf der Bevölkerung} = \frac{\text{Steuererträge (1 Einheit) 1950}}{\text{Wohnbev. 1950}}$$

$$= \frac{12\,714}{637} = 19{,}96$$

$$\text{Tragfähigkeitsfaktor 1950} = \frac{\text{Steuerkraft 1950 (pro Kopf der Bev.)}}{\text{Gesamtsteueranlage 1950}}$$

$$= \frac{19{,}96}{3{,}00} = 6{,}65$$

$$\text{Bedürftigkeitsfaktor 1950} = \frac{1}{\text{Tragfähigkeitsfaktor 1950}}$$

$$= \frac{1}{6{,}65} = 0{,}15$$

Zwei mehr „technische", mit der Berechnung der Steuerkraft im Zusammenhang stehende Fragen, müssen hier noch kurz erörtert werden.

aa) Ermittlung der Steuererträge. Das Gemeindedepartement des Kantons Luzern lässt in Zeitabständen von je zwei Jahren Erhebungen über die Steuererträge der Gemeinden durchführen. Die Ergebnisse werden regelmässig in den Berichten über die Staatsverwaltung veröffentlicht. Bei der Erhebung über den Steuerertrag im Jahr 1950 ist der 1. März 1951 als Stichtag gewählt worden. Zu jenem Zeitpunkt waren aber die Einschätzungen in den grossen Gemeinden noch nicht vollständig abgeschlossen, so dass die tatsächlichen Steuererträge nicht immer genau mit den im Staatsverwaltungsbericht ausgewiesenen Ergebnissen übereinstimmen [21]. Es wäre

21) Vgl. hierzu: Statistische Mitteilungen des Kantons Luzern, Heft 3, 1951, Seite 10.

deshalb von Vorteil, wenn man inskünftig die Erhebungen erst einige Monate später durchführen und z. B. den 1. Oktober als Stichtag wählen würde.

bb) Zu- bzw. Abnahme der Wohnbevölkerung zwischen zwei Volkszählungen. Die Steuerkraft ist — wie wir gesehen haben — gleich dem Quotienten aus dem Steuerertrag je Einheit und der Zahl der Bevölkerung. Die Wohnbevölkerungsziffern werden nur alle zehn Jahre nach einheitlichen Regeln festgestellt; die Steuerkraftziffern müssen aber viel häufiger (z. B. alle zwei Jahre) errechnet werden. Aus praktischen Gründen wird man — trotz der geringfügigen Fehler, die sich aus der Zu- bzw. Abnahme der Wohnbevölkerung in der Zwischenzeit ergeben — immer auf die Ergebnisse der letzten Volkszählung abstellen. Nimmt die Wohnbevölkerung einer Gemeinde in der Zwischenzeit zu (in diesem Falle dividiert man bei der Berechnung der Steuerkraft durch eine zu kleine Zahl), so erhalten wir eine etwas zu grosse Steuerkraft pro Kopf der Bevölkerung, nimmt die Wohnbevölkerung einer Gemeinde ab (wir dividieren also durch eine zu grosse Zahl), so ergibt sich eine etwas zu geringe Steuerkraft pro Kopf der Bevölkerung. Nun hat die Wohnbevölkerung der Stadt Luzern von 1941—1950 um 10,62 %, die Wohnbevölkerung der 106 „Landgemeinden" in der gleichen Zeitspanne um 7,29 % zugenommen; lediglich 6 Gemeinden verzeichneten eine Bevölkerungszunahme von etwas mehr als 15 %. Die Fehler, die auf diese Weise — Division der Steuererträge je Einheit durch eine etwas zu kleine Bevölkerungszahl — zustande kommen, können also nur sehr geringfügig sein; man könnte übrigens in extremen Einzelfällen (wenn die Wohnbevölkerung einer Gemeinde sehr stark, beispielsweise um mehr als 20 % in zehn Jahren, zunimmt) auf die Zahlen der behördlichen Einwohnerkontrolle abstellen oder die Wohnbevölkerung (grösserer Städte) mit Hilfe von Interpolationsverfahren ermitteln.

c) Die mathematischen Eigenschaften des Tragfähigkeitsfaktors und des Bedürftigkeitsfaktors. Der Tragfähigkeitsfaktor (y) ist gleich dem Quotienten aus der Steuerkraft (a) und der Gesamtsteueranlage (x), also

$$y = \frac{a}{x}$$

Diese Funktion kann man nun in einem rechtwinkligen Koordinatensystem graphisch darstellen (s. graphische Darstellung Seite 35). Auf der Ordinatenachse markieren wir die Tragfähigkeitsziffern (T. F. 0-45), auf der Abszissenachse die Gesamtsteueranlagen (0-4,8). Für eine Gemeinde A mit der Steuerkraft a = 40,0 errechnen wir nun verschiedene Tragfähig-

keitsziffern in der Weise, dass wir x (Gesamtsteueranlage) gleich 0,6 ... 0,9 ... 1,2 ... usw. bis 4,8 setzten und jedesmal den zugehörigen y-Wert (Tragfähigkeitsfaktor) berechnen (s. Wertetabelle Seite 34). Die so erhaltenen Werte werden in das Koordinatensystem eingetragen und die verschiedenen Punkte durch eine Kurve miteinander verbunden. Die graphische Darstellung der Funktion von der Form

$$y = \frac{a}{x}$$

ist eine gleichseitige Hyperbel. Die Kurve ist achsialsymmetrisch in bezug auf die Winkelhalbierenden der Quadranten und zentralsymmetrisch in bezug auf den Nullpunkt. Sie besitzt ferner im Nullpunkt eine Unstetigkeitsstelle durch Unendlichwerden und hat die beiden Koordinatenachsen zu Asymptoten. Der Bedürftigkeitsfaktor

$$\frac{1}{y}$$

lässt sich durch eine einfache mathematische Umformung als Funktion von der Form

$$y' = \frac{1}{y} = x \cdot a^{-1}$$

darstellen (s. graphische Darstellung Seite 35). Die graphische Darstellung der Funktion von der Form

$$y = a \cdot x$$

(wobei a irgend eine reelle Konstante sei) ist eine steigende oder fallende, durch den Anfangspunkt 0 gehende Gerade, je nachdem der Richtungskoeffizient a positiv oder negativ ist.

d) *Das Wesen und die besonderen Eigenschaften des Tragfähigkeitsfaktors* lassen sich am besten an Hand eines hypothetischen Zahlenbeispiels erklären. Wir werden dabei die Tragfähigkeitsverhältnisse dreier Gemeinden (A, B und C) analysieren und geben zunächst eine Übersicht über die wirtschaftliche Lage, die Steuerkraft und die Steueranlagen der drei Gemeinwesen (alle Daten sind frei erfunden und sollen nicht als Hinweis auf die Verhältnisse in bestimmten Gemeinden aufgefasst werden):

Gemeinde A. Die Gemeinde A sei eine finanzstarke „Stationsgemeinde" in bester Verkehrslage. Gutsituierte Gewerbe- und grössere landwirtschaftliche Betriebe bilden das wirtschaftliche Rückgrat des Gemeinwesens. Die Steuerzahler sind im Durchschnitt sehr leistungsfähig. Die Steuerkraft ist mit Fr. 40.0 pro Kopf der Bevölkerung recht hoch und liegt beträchtlich über dem Durchschnitt der luzernischen Landgemeinden; trotz der grossen Steuerkraft musste das Gemeinwesen 1950 — um seine Ausgaben decken

zu können — insgesamt 3,0 Einheiten Gemeindesteuern (Steuerfüsse Einwohnergemeinde + Steuerfüsse Ortsbürgergemeinde) beziehen. Der Finanzbedarf war also sehr gross, und zwar z. T. deshalb, weil die Gemeinde sich in ihren Ausgaben nicht immer auf das wirklich Notwendige beschränkte (luxuriöse Schulhausbauten und dergleichen).

Gemeinde B. Die Gemeinde B könnte man als „wohlhabende Landgemeinde" charakterisieren. Ihre Verkehrslage ist nicht besonders günstig; Bahnverbindungen existieren keine, wohl aber sind gut ausgebaute Durchgangsstrassen vorhanden. Gewerbebetriebe vermochten sich nur in bescheidenem Masse zu entwickeln. Die Mehrzahl der Erwerbenden ist in der Landwirtschaft tätig (zur Hauptsache mittelgrosse landwirtschaftliche Betriebe). Die Steuerkraft war (1950) nicht übermässig gross und gehört mit Fr. 24.0 pro Kopf der Bevölkerung zum „guten Durchschnitt". Die Gemeinde bezog 1950 (wie die Gemeinde A) insgesamt 3,0 Einheiten Gemeindesteuern, und die sparsame Gemeindeverwaltung vermochte mit den Steuererträgen alle Ausgaben zu decken.

Gemeinde C. Die Gemeinde C sei eine finanzschwache Berggemeinde in sehr ungünstiger Verkehrslage. Die Mehrzahl der Erwerbenden bewirtschaften als Bergbauern kleine landwirtschaftliche Betriebe. Das Einkommen der Steuerzahler ist im Durchschnitt sehr bescheiden, und die Steuerkraft der Gemeinde — Fr. 10.0 pro Kopf der Bevölkerung — ausserordentlich gering. Die Gemeinde hat sich in den Ausgaben auf das Allernotwendigste beschränkt, und es ist den Gemeindebehörden dank äusserster Sparsamkeit gelungen, mit den Erträgen aus insgesamt 3,0 Einheiten Gemeindesteuern den dringendsten Verpflichtungen nachzukommen.

Wir wollen nun weiter annehmen, dass alle drei Gemeinden z. B. infolge beträchtlicher zusätzlicher Lasten im Armenwesen die Steueranlage um 0,3 Einheiten erhöhen müssten. Berechnet man nun die Tragfähigkeits- und die Bedürftigkeitsfaktoren, so ergibt sich folgendes Bild (s. Wertetabelle Seite 34) [22]:

Gemeinde	Steuerkraft	Steueranlage	Tragfähigkeits-faktor	Bedürftigkeits-faktor
Gemeinde A	40,0	3,00	13,33	7,50
	40,0	3,30	12,12	8,25
Gemeinde B	24,0	3,00	8,00	12,50
	24,0	3,30	7,27	13,75
Gemeinde C	10,0	3,00	3,33	30,00
	10,0	3,30	3,03	33,00

22) Um das Rechnen mit Dezimalbrüchen zu vermeiden, wurde der Bedürftigkeitsfaktor in allen Fällen mit 100 multipliziert.

Alle drei Gemeinden mussten also, um ihre zusätzlichen (verschieden grossen) Armenlasten decken zu können, dasselbe tun, nämlich die Steueranlage um 0,3 Einheiten erhöhen. Würden wir die Subventionen im Armenwesen nach Massgabe der Gesamtsteueranlage bemessen, so kämen alle drei Gemeinden mit 3,0 (wie auch mit 3,3) Einheiten in die gleiche Beitragsklasse! Nun wollen wir uns wieder an die grundverschiedene wirtschaftliche und finanzielle Lage der drei Gemeinden (bzw. ihrer Steuerzahler) erinnern: Für die finanzstarke Gemeinde A ist eine Steuererhöhung um 0,3 Einheiten eine zwar unangenehme, aber durchaus tragbare zusätzliche Belastung; der im Durchschnitt weniger leistungsfähige Steuerzahler der Gemeinde B wird durch die Erhöhung bereits empfindlich getroffen, und für den Bergbauer in der finanzschwachen Gemeinde C kann eine Erhöhung der Steueranlage um 0,3 Einheiten unter Umständen eine untragbare Last bedeuten. Wir sehen: Rein äusserlich betrachtet haben alle drei Gemeinden genau dasselbe getan, nämlich die Steueranlage von insgesamt 3,0 auf 3,3 Einheiten erhöht. Diese Massnahme wirkt sich aber auf die drei Gemeinden (bzw. auf ihre Steuerzahler) sehr verschieden aus, weil eben die Leistungsfähigkeit der Bürger der drei Gemeinden im Durchschnitt sehr verschieden gross ist. Diese verschieden gearteten Verhältnisse kommen nun im Tragfähigkeitsfaktor (und in seinem reziproken Wert, dem Bedürftigkeitsfaktor) deutlich zum Ausdruck, weil eben nicht nur die Höhe der Steueranlage, sondern auch die Steuerkraft (und somit die durchschnittliche Leistungsfähigkeit des einzelnen Bürgers) berücksichtigt wird. Man beachte: „Die Höhe der Steueranlage wird durch zwei Faktoren bestimmt, die Steuerkraft und den Steuerbedarf. Diese Faktoren sind nicht gleichwertig. Eine Steueranlage, die wegen geringer Steuerkraft hochgehalten werden muss, ist drückender zu werten als eine gleichgehaltene Steueranlage, die namentlich wegen hohem Finanzbedarf, vielleicht wegen luxuriösem Aufwand oder überreichlichem Wahlbedarf oder gar wegen schlechter Finanzwirtschaft verursacht wird“ [23]. In unserem Beispiel liegen die Tragfähigkeitsfaktoren zwischen den beiden Extremwerten 13,33 und 3,03 (s. Tabelle Seite 28); massgebend für die Bemessung der Staatsbeiträge sind nun aber nicht die Tragfähigkeitsfaktoren selbst, sondern ihre reziproken Werte, die Bedürftigkeitsfaktoren (wir werden auf diese Frage noch zurückkommen). Aus der Tabelle Seite 28 geht hervor, dass in unserem Falle (d. h. bei der Erhöhung der Steueranlage von 3,0 auf 3,3

23) Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates über den Finanzausgleich unter den bernischen Gemeinden, September 1951, Seite 8.

Einheiten) die Bedürftigkeitsfaktoren folgende Werte annehmen:

Gemeinde A	7,50 8,25	Differenz: +0,75
Gemeinde B	12,50 13,75	Differenz: +1,25
Gemeinde C	30,00 33,00	Differenz: +3,00

Oder, wenn wir das Ergebnis in Worten ausdrücken wollen: Bei einer Gesamtsteueranlage von 3,0 Einheiten würden die drei Gemeinden — entsprechend ihrer verschiedenen wirtschaftlichen und finanziellen Lage (und entsprechend den Bedürftigkeitsfaktoren 7,50; 12,50; 30,00) — verschieden hohe Staatsbeiträge erhalten. Bei einer Erhöhung der Steueranlage um 0,3 Einheiten nimmt der Bedürftigkeitsfaktor im Falle A um +0,75, im Falle B um +1,25 und im Falle C um +3,0 Einheiten zu. Oder anders ausgedrückt: Die Erhöhung der Steueranlage um 0,3 Einheiten hätte im Falle C (Berggemeinde) eine relativ stärkere Erhöhung der Staatsbeiträge zur Folge als im Falle B (und entsprechend wäre die Zunahme bei B grösser als bei A).

e) Bildung der Beitragsklassen. Es wurde bereits gesagt, dass für die Bemessung der Staatsbeiträge eigentlich nicht die Tragfähigkeitsfaktoren selbst, sondern ihre reziproken Werte, die Bedürftigkeitsfaktoren massgebend sind. In der Praxis wäre es nun aber zu umständlich, jedesmal beide Werte zu errechnen. Tatsächlich genügt es auch vollauf, lediglich die Tragfähigkeitsfaktoren zu berechnen, nur muss man dann (bei der Festsetzung der Klassenbreite) die Tatsache berücksichtigen, dass die Tragfähigkeitskurven mit abnehmender Tragfähigkeit immer flacher werden! (s. graphische Darstellung Seite 35). Man kann das Problem auch anders formulieren: In der Regel wird es wünschenswert sein, dass die Staatsbeiträge mit abnehmender Tragfähigkeit (möglichst) *linear* zunehmen; der Tragfähigkeitsfaktor ist nun aber eine Grösse, die sich *nicht-linear* ändert. Man kann nun die Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben, mit Hilfe eines einfachen graphischen Verfahrens überwinden. Bevor wir zur Besprechung dieses Verfahrens übergehen können, muss noch einiges über sogenannte logarithmische Papiere und deren Verwendung gesagt werden [24].

---

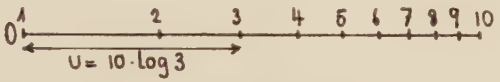
24) Vgl. hierzu: A. Hess, Praktische Mathematik, Zürich 1947, S. 27 ff.

aa) Der logarithmische Massstab. Wir tragen auf einer geraden Linie von einem Anfangspunkt 0 aus Strecken ab von den Längen u (in cm)

$$u = m \cdot \log x$$

m ist eine beliebige positive Konstante (cm), der Modul der logarithmischen Teilung. Nun beziffern wir die Endpunkte der Strecken u mit den Werten von x, und *nicht* mit den Werten von u. Die so erhaltene Skala mit unregelmässiger Teilung heisst nun ein logarithmischer Massstab mit dem Modul m. Für m = 10 z. B. werden die u berechnet nach

$$u = 10 \cdot \log x$$



(Man beachte:
Die Marke „Null" kommt in der logarithmischen Leiter nicht vor!)

Papiere, die statt der gewöhnlichen Millimeterteilung eine logarithmische Teilung besitzen, nennen wir „logarithmische Papiere". Sie sind im Handel käuflich.

bb) Potenzpapiere. So nennen wir Papiere, die in der Richtung *beider* Koordinatenachsen eine logarithmische Teilung besitzen. Sie eignen sich zur graphischen Darstellung von Potenzfunktionen, d. h. Funktionen von der Form

$y = a \cdot x^n$ (1) (n ist ein positiver oder negativer, reeller Exponent)

Unser Tragfähigkeitsfaktor (y) ist ein Grenzfall einer solchen Potenzfunktion. Es gilt nämlich:

$$y = \frac{a}{x} = \frac{a}{x^1} = a \cdot x^{-1}$$

Durch Logarithmieren von (1) erhält man:

$\log y = \log a + n \cdot \log x$. Durch Multiplizieren mit m

$$m \cdot \log y = m \cdot \log a + m \cdot n \cdot \log x \quad (2)$$

Wir führen dazu noch rechtwinklige Koordinaten X; Y ein, die von 0 aus in cm gemessen werden und setzen:

$$X = m \log x \qquad Y = m \log y \qquad B = m \log a$$

Setzen wir diese Werte in (2) ein, so erhalten wir

$$Y = n X + B$$

Dies ist aber die Gleichung einer geraden Linie! Wir haben also das wichtige Ergebnis: Alle der Gleichung $y = a \cdot x^n$ entsprechenden Wertepaare (x; y) werden auf Potenzpapier durch die Punkte einer geraden Linie

von der Steigung n veranschaulicht. Die Gerade trifft die Ordinatenachse im Punkte mit der Marke a. Da nun in unserem Spezialfall

$$y = \frac{a}{x} = a \cdot x^{-1}$$

n immer gleich —1 ist, trifft die Gerade auch die Abszissenachse im Punkte mit der Marke a (s. graphische Darstellung Seite 35; a = Steuerkraft, y = Tragfähigkeitsfaktor, x = Gesamtsteueranlage).

cc) Bestimmung der Klassenbreite. Beispiel: Man sei übereingekommen, irgendeinen Staatsbeitrag derart zu verteilen, dass die Gemeinden mit der grössten Tragfähigkeit (in unserem Beispiel: Oberer Extremwert = 24,0; s. graphische Darstellung Seite 35) 10 Beitragsprozente, die Gemeinden mit der geringsten Tragfähigkeit (in unserem Beispiel, Seite 35: Unterer Extremwert = 1,60) 46 Beitragsprozente erhalten. Man habe sich ferner dahin geeinigt, dass zehn Beitragsklassen zu bilden seien und dass die Beiträge mit abnehmender Tragfähigkeit (möglichst) linear zunehmen sollten.

Die Bestimmung der Klassenbreite ist nun (mit Hilfe des eben besprochenen graphischen Verfahrens) recht einfach: Wir tragen in unser Koordinatensystem (s. graphische Darstellung Seite 35) eine Gerade ($y = a \cdot x^{-1}$; Steuerkraft a z. B. gleich 20,0) derart ein, dass sie sowohl die Ordinaten- als auch die Abszissenachse im Punkte mit der Marke a trifft. Nun projizieren wir die extremen Tragfähigkeitsfaktoren (in unserem Beispiel: 1,60 und 24,0) von der Ordinatenachse über die Gerade $y = a \cdot x^{-1}$ auf eine Hilfsgerade G. Die Strecke zwischen den Endpunkten D und E unterteilen wir mit dem Stechzirkel in so viele Teilstrecken als Beitragsklassen vorgesehen sind und projizieren hernach die Endpunkte dieser Teilstrecken auf die y-Achse zurück. Auf der Skala der Ordinatenachse kann man nun die entsprechenden Tragfähigkeitsziffern direkt ablesen. In unserem Beispiel (Seite 35) erhalten wir folgende Werte:

(s. graphische Darstellung Seite 35, man beachte, dass die Klassen mit zunehmender Tragfähigkeit immer breiter werden!)

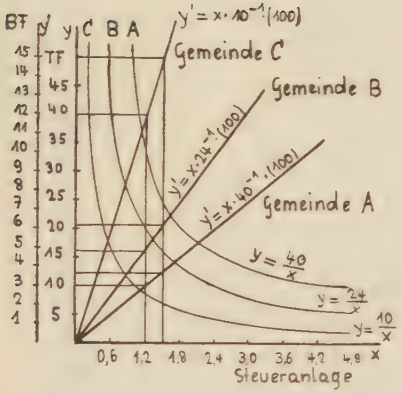
Gemeinden mit einem Tragfähigkeitsfaktor	Beitrag	Beitragsklasse
1,60 — 2,10	46 %	10
2,11 — 2,75	42 %	9
2,76 — 3,60	38 %	8
3,61 — 4,70	34 %	7
4,71 — 6,10	30 %	6
6,11 — 8,10	26 %	5
8,11 — 10,70	22 %	4
10,71 — 14,00	18 %	3
14,01 — 18,30	14 %	2
18,31 — 24,00	10 %	1

In der Praxis ist es nun in der Regel so, dass man sich nicht nur über die maximalen bzw. minimalen Beiträge (in Prozenten) einigt („Rahmen"), sondern es wird gleichzeitig die Bedingung gestellt, dass die Beiträge insgesamt (d. h. für sämtliche Gemeinden) eine bestimmte Summe (bzw. einen bestimmten Prozentsatz z. B. der gesamten Lehrerbesoldungen) nicht überschreiten dürfen. Auch in diesem Falle ist es zweckmässig, zunächst so vorzugehen, wie es eben gezeigt wurde. Man klassiert hernach die Gemeinden entsprechend ihren Tragfähigkeitsfaktoren und errechnet für jede Gemeinde die betreffende Subvention in Franken. Hierauf addiert man die einzelnen Beiträge. Wird nun der vorgeschriebene Gesamtbetrag (bzw. der mittlere Prozentsatz) wesentlich über- oder unterschritten, so verändert man (wiederum unter Berücksichtigung der besonderen mathematischen Eigenschaften der Tragfähigkeitsfunktion) die Klassenbreiten derart, dass die Gesamtsumme der Beiträge etwas kleiner bzw. grösser wird, als sie bei streng linearer Zunahme der Beiträge (entsprechend den Tragfähigkeitsfaktoren) wäre; wie das im Einzelfall zu geschehen hat, hängt von der Besetzung der einzelnen Beitragsklassen ab. Die Veränderung der Klassenbreiten hat dann zur Folge, dass die Staatsbeiträge — gesamthaft betrachtet — mit abnehmender Tragfähigkeit leicht progressiv oder degressiv zunehmen. Auf diese Weise — leichte Veränderung der Klassenbreiten — lässt sich in der Regel eine Genauigkeit von $\pm$ 1/2 % ohne Schwierigkeiten erreichen; ist z. B. vorgeschrieben, dass die Staatsbeiträge im Durchschnitt sämtlicher Gemeinden 65 % der gesamten Lehrerbesoldungen ausmachen sollen, so lässt sich durch Veränderung der Klassenbreiten unschwierig eine Genauigkeit in der Grössenordnung 64 1/2 % — 65 1/2 % erreichen. Wird absolute Genauigkeit (in unserem Falle 65 %) verlangt, so ist es unerlässlich, jeden einzelnen Beitrag um die Differenz (die — wie gesagt — bei sorgfältiger Durchführung der Berechnungen in der Grössenordnung $\pm$ 1/2 % liegen sollte) zu kürzen bzw. zu vergrössern.

Wertetabelle

$y = \frac{a}{x}$ (y = Tragfähigkeitsfaktor; a = Steuerkraft; x = Gesamtsteueranlage „Steuerfüsse")

	x	y	Diff.	$\frac{1}{y} \cdot 100$	Diff.
a = 40	0,6	66,67	—	1,50	—
	0,9	44,44	22,23	2,25	0,75
	1,2	33,33	11,11	3,00	0,75
	1,5	26,67	6,66	3,75	0,75
	1,8	22,22	4,45	4,50	0,75
	2,1	19,05	3,17	5,25	usw.
	2,4	16,67	2,38	6,00	
	2,7	14,81	1,86	6,75	
	3,0	13,33	1,48	7,50	
	3,3	12,12	1,21	8,25	
	3,6	11,11	1,01	9,00	
	3,9	10,26	0,85	9,75	
	4,2	9,52	0,74	10,50	
	4,5	8,89	0,63	11,25	
	4,8	8,33	0,56	12,00	
a = 24	0,6	40,00	—	2,50	—
	0,9	26,67	13,33	3,75	1,25
	1,2	20,00	6,67	5,00	1,25
	1,5	16,00	4,00	6,25	1,25
	1,8	13,33	2,67	7,50	1,25
	2,1	11,43	1,90	8,75	1,25
	2,4	10,00	1,43	10,00	1,25
	2,7	8,89	1,11	11,25	usw.
	3,0	8,00	0,89	12,50	
	3,3	7,27	0,73	13,75	
	3,6	6,67	0,60	15,00	
	3,9	6,15	0,52	16,25	
	4,2	5,71	0,44	17,50	
	4,5	5,33	0,38	18,75	
	4,8	5,00	0,33	20,00	
a = 10	0,6	16,67	—	6,00	—
	0,9	11,11	5,56	9,00	3,00
	1,2	8,33	2,78	12,00	3,00
	1,5	6,67	1,66	15,00	3,00
	1,8	5,56	1,11	18,00	3,00
	2,1	4,76	0,80	21,00	usw.
	2,4	4,17	0,59	24,00	
	2,7	3,70	0,47	27,00	
	3,0	3,33	0,37	30,00	
	3,3	3,03	0,30	33,00	
	3,6	2,78	0,25	36,00	
	3,9	2,56	0,22	39,00	
	4,2	2,38	0,18	42,00	
	4,5	2,22	0,16	45,00	
	4,8	2,08	0,14	48,00	

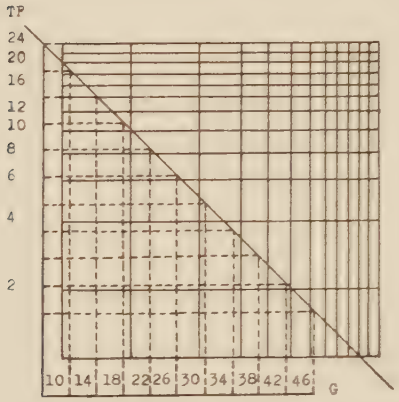


Die Zusammenhänge zwischen:
Steueranlage ("Steuerfüsse") x
Steuerkraft a
Tragfähigkeitsfaktor (TF) y
und Bedürftigkeitsfaktor (BP) y'

$$y = \frac{a}{x} \Big/ \cdot \frac{1}{y^2}$$

$$\frac{1}{y} = \frac{a}{x \cdot y^2} = \frac{a}{x \cdot \frac{a^2}{x^2}} = \frac{a}{\frac{x \cdot a^2}{x^2}} = \frac{ax^2}{x \cdot a^2} = \frac{x}{a}$$

$$y' = \frac{1}{y} = \frac{x}{a} = x \cdot a^{-1} \quad \text{(linear)}$$



$y = \frac{a}{x}$ y = Tragfähigkeitsfaktor
x = Steueranlage ("Steuerfüsse")

$$y = \frac{a}{x} = a \cdot x^{-1} \quad (1)$$

Durch Logarithmieren von(1) erhält man:
$\log y = \log a + (-1) \cdot \log x$, durch Multiplizieren mit dem Modul m:

$$m \cdot \log y = (-1) \cdot m \cdot \log x + m \cdot \log a$$

(Gleichung einer Geraden)

Gemeinde	Tragfähigkeitsfaktor (1950)	Gemeinde	Tragfähigkeitsfaktor (1950)
Pfeffikon	79,43	Gunzwil	8,37
Meggen	46,99	Dierikon	8,20
Emmen	37,88	Ruswil	8,09
Luzern	33,73	Dagmersellen	7,67
Gisikon	30,03	Rickenbach	7,51
Retschwil	24,80	Herlisberg	7,38
Weggis	22,22	Triengen	7,32
Hochdorf	22,07	Ermensee	7,25
Vitznau	20,20	Römerswil	7,18
Buchrain	20,09	Honau	7,16
Nebikon	18,61	Alberswil	7,16
Sursee	16,58	Müswangen	7,09
Willisau-Stadt	15,87	Eich	6,91
Ballwil	15,31	Buttisholz	6,70
Sempach	15,15	Mauensee	6,65
Root	14,99	Richenthal	6,63
Lieli	14,79	Zell	6,54
Hitzkirch	14,45	Meierskappel	6,47
Kriens	14,42	Schötz	6,36
Wikon	13,63	Schwarzenberg	6,31
Egolzwil	13,31	Adligenswil	6,30
Wolhusen	12,98	Wauwil	6,08
Altishofen	12,90	Grossdietwil	6,03
Horw	12,47	Ufhusen	6,03
Reiden	12,20	Werthenstein	6,02
Malters	11,78	Neudorf	5,99
Greppen	11,38	Nottwil	5,94
Eschenbach	11,09	Aesch	5,87
Ettiswil	10,92	Roggliswil	5,71
Littau	10,85	Altwis	5,68
Inwil	10,33	Kottwil	5,65
Rain	9,81	Schüpfheim	5,49
Schongau	9,72	Udligenswil	5,31
Entlebuch	9,64	Gelfingen	5,23
Sulz	9,63	Hohenrain	5,18
Hildisrieden	9,47	Pfaffnau	5,16
Neuenkirch	9,46	Altbüron	5,15
Oberkirch	9,39	Schlierbach	5,12
Schwarzenbach	9,17	Willisau-Land	5,03
Rothenburg	9,09	Knutwil	4,99
Grosswangen	8,97	Uffikon	4,84
Ebikon	8,91	Geuensee	4,79
Beromünster	8,78	Langnau b. R.	4,71
Ebersecken	8,60	Ohmstal	4,58
Schenkon	8,54	Gettnau	4,51
Büron	8,47	Luthern	4,48

Gemeinde	Tragfähigkeitsfaktor (1950)	Gemeinde	Tragfähigkeitsfaktor (1950)
Eschholzmatt	4,42	Flühli	3,36
Mosen	4,40	Hämikon	3,32
Fischbach	4,24	Kulmerau	3,15
Menznau	4,14	Hergiswil b. W.	3,11
Winikon	4,14	Doppleschwand	3,09
Buchs	3,93	Marbach	2,56
Wilihof	3,80	Romoos	2,33
Hasle	3,68		

Drittes Kapitel:

Motivierung eines stärkeren Lastenausgleichs durch bevölkerungspolitische Argumente

§ 1

Der Einfluss der Verkehrslage auf die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden

Noch vor hundert Jahren war im Kanton Luzern die überwiegende Mehrzahl der Erwerbenden in der Landwirtschaft tätig. Bereits in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts begannen sich aber in der wirtschaftlichen Struktur des Kantons bedeutsame Veränderungen abzuzeichnen, die in der folgenden Übersicht (Berufstätige nach Erwerbsklassen seit 1888) deutlich zum Ausdruck kommen.

Erwerbsklassen	Promille-Zahlen					
	1888	1900	1910	1920	1930	1941
Landwirtschaft, Forstwirtschaft	489	423	368	347	299	298
Industrie, Handwerk	281	318	345	341	352	357
Handel, Bank- u. Versicherungswesen	42	49	63	74	92	89
Gastgewerbe	26	39	45	40	48	40
Verkehr	28	42	47	45	42	38
Übrige	134	129	132	153	167	178
	1000	1000	1000	1000	1000	1000

Der Anteil der Gruppe „Landwirtschaft, Forstwirtschaft" an der Gesamtzahl der Berufstätigen geht also seit 1888 ständig zurück, der Anteil der Gruppe „Industrie, Handwerk" (1888: 281 Promille, 16 782 Personen) nimmt langsam aber stetig zu und erreichte 1941 einen Stand von 32 346

Wohnbevölkerung nach Erwerb 1941

Gemeinden bzw. Gemeindegruppen nach Verkehrslage	Zahl d. Gem.	Wohnbev. 1941	Erwerbende 1941	Landwirtsch. 1941
Stadt Luzern	1	54 716	29 836	193
Emmen, Kriens, Horw, Littau, Ebikon	5	28 827	13 567	1 474
Agglomerat Luzern	6	83 543	43 403	1 667
„Bahngemeinden"				
2000 — 4999 Einw.	14	41 273	18 615	6 363
500 — 1999 Einw.	28	33 331	15 178	5 818
— 499 Einw.	9	2 895	1 350	526
Total „Bahngemeinden"	51	77 499	35 143	12 707
„Landgemeinden"				
2000 — 4999 Einw.	5	13 453	5 413	2 939
500 — 1999 Einw.	27	23 299	10 258	5 945
— 499 Einw.	14	4 222	1 799	1 216
Total „Landgemeinden"	46	40 794	17 470	10 100
Berggemeinden	4	4 592	2 064	1 401
Kanton Luzern	107	206 608	98 080	25 875

Personen (357 Promille). Auch die Erwerbsklassen „Handel, Bank- und Versicherungswesen" und „Verkehr" haben beträchtliche Zunahmen zu verzeichnen. Wesentlich ist nun aber die Tatsache, dass sich diese Zunahmen (der nicht-landwirtschaftlichen Erwerbsklassen) nicht gleichmässig auf alle Regionen des Kantons verteilen, sondern dass sich die Entwicklung von Industrie und Gewerbe zur Hauptsache im Einflussbereich leistungsfähiger Bahnverbindungen vollzogen hat. Statistische Untersuchungen (die vor allem in einzelnen Regionen des Kantons Bern durchgeführt wurden) haben ergeben, dass der Einfluss der Bahnen in einer ca. 2 bis 2,5 km breiten Zone beidseits der Bahnlinie stark zur Geltung kommt, dann sehr rasch abnimmt und schon bei einer Entfernung von ca. 3,5 km kaum mehr nachzuweisen ist. Entsprechend ihrer Verkehrslage werden die Gemeinden des Kantons Luzern für die folgenden Untersuchungen eingeteilt in

a) „Agglomerat Luzern", d. h. die Gemeinden Luzern, Kriens, Horw, Ebikon, Emmen, Littau (Gemeinden in besonders günstiger Verkehrslage);

Anteil d. Gruppe Landw. an der Gesamtzahl der Erwerbenden 1941 in %	Industrie Gewerbe Handel Gastgewerbe Verkehr (IGHGV) 1941	Anteil d. Gruppe IGHGV an der Gesamtzahl d. Erwerbenden 1941 in %	Industrie Gewerbe Handel Gastgewerbe Verkehr 1910	Veränderung IGHGV 1910 - 1941 in %
0,65 %	19 509	65,39 %	14 738	+ 32,37 %
10,86 %	8 869	65,37 %	5 917	+ 49,89 %
3,84 %	28 378	65,38 %	20 655	+ 37,39 %
34,04 %	8 078	43,40 %	6 801	+ 18,78 %
38,33 %	6 114	40,28 %	4 992	+ 22,48 %
38,96 %	564	41,78 %	484	+ 16,53 %
36,08 %	14 756	41,99 %	12 277	+ 20,19 %
54,30 %	1 253	23,15 %	1 255	— 0,16 %
57,95 %	2 405	23,45 %	2 228	+ 7,94 %
67,59 %	339	18,84 %	371	— 8,63 %
57,81 %	3 997	22,88 %	3 854	+ 3,71 %
67,88 %	388	18,79 %	373	+ 4,02 %
26,35 %	47 519	48,45 %	37 159	+ 27,88 %

b) „Bahngemeinden", d. h. Stationsgemeinden (Bahn, Schiff) und Gemeinden in unmittelbarer Nähe einer Bahnstation (bis ca. 2 km Entfernung);
c) „Landgemeinden", d. h. Gemeinden mit mehr als 2 km Entfernung von der nächsten Bahnstation;
d) „Berggemeinden". Doppleschwand, Flühli, Marbach, Romoos (Gemeinden in sehr ungünstiger Verkehrslage).

Untersuchen wir nun die wirtschaftliche Struktur (Wohnbevölkerung nach Erwerb) dieser Gemeinden bzw. Gemeindegruppen, so ergibt sich folgendes Bild (s. Tabelle S. 38/39): In den zum „Agglomerat Luzern" gehörenden Gemeinden waren 1910 insgesamt 20 655 Personen in Industrie, Gewerbe, Handel, Gastgewerbe und Verkehr beschäftigt; 1941 umfassten diese Erwerbsklassen bereits 28 378 Personen, und seither ist die Zahl der nicht-landwirtschaftlich Erwerbstätigen weiterhin rasch angestiegen. Die Zunahme (1910—1941) betrug 37,39 %. In den „Bahngemeinden" hatten die eben erwähnten Erwerbsklassen in der gleichen Zeitspanne eine Zu-

nahme von 20,19 % zu verzeichnen. Für die „Landgemeinden" und für die „Berggemeinden" lauten die entsprechenden Zahlen + 3,71 % bzw. + 4,02 %. Die gewerbliche und industrielle Entwicklung hat also in diesen Gemeinden nur sehr geringe Fortschritte gemacht (ungünstige Verkehrslage!). In den Gemeinden Luzern, Horw, Kriens, Ebikon, Littau, Emmen („Agglomerat Luzern") waren 1941 insgesamt nur noch 3,84 % aller Erwerbenden in der Landwirtschaft tätig, in den „Bahngemeinden" betrug der Anteil der Gruppe „Landwirtschaft" 36,08 %, in den „Landgemeinden" 57,81 % und in den „Berggemeinden" gar 67,88 %. Wir wollen der Vollständigkeit halber gleich festhalten, dass die durchschnittliche Steuerkraft in der Reihenfolge: „Berggemeinden" — „Landgemeinden" — „Bahngemeinden" — „Vorortsgemeinden" — Stadt Luzern progressiv zu —, die durchschnittliche Gesamtsteueranlage aber abnimmt (s. Tabelle Seite 40). Das hängt z. T. direkt mit dem Überwiegen der ruralen bzw. urbanen Bevölkerung (Disparität in den Einkommensverhältnissen der beiden Bevölkerungsschichten), z. T. aber noch mit anderen Faktoren zusammen, die in den beiden folgenden Paragraphen besprochen werden.

Die in den Tabellen Seiten 38/39/40 angeführten Zahlen lassen deutlich erkennen, dass die „Landgemeinden" ihrer ungünstigen Verkehrslage wegen in der wirtschaftlichen Entwicklung gehemmt und gegenüber den „Bahngemeinden" im Nachteil sind. Erschwerend kommt nun noch hinzu, dass die ohnehin privilegierten „Bahngemeinden" auch noch den Hauptanteil an den gut ausgebauten Kantonsstrassen („Bahngemeinden" insgesamt 175,62 km, „Landgemeinden" insgesamt 77,31 km Kantonsstrassen; s. Tabelle Seite 92/93) besitzen, und dass die — gesamthaft betrachtet — finanzschwächeren „Landgemeinden" für den Unterhalt ihrer Strassen mehr aufwenden müssen (pro Kopf der Bevölkerung) als die „Bahngemeinden". Auf diese für den weiteren Ausbau des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden wesentliche Tatsache werden wir später noch zurückkommen.

Gemeinden bzw. Gemeindegruppen nach Verkehrslage	Zahl d. Gem.	Wohnbev. 1950	Steuererträge 1 Einheit 1950	Steuerkraft pro Einw. 1950 Fr.	Durchschnittl. Steueranlage (Steuerfüsse) gewogen
Stadt Luzern	1	60 526	4 696 186	77.59	2,30
Emmen, Kriens, Littau, Horw, Ebikon	5	34 158	1 673 870	49.00	2,52
„Bahngemeinden"	51	82 015	2 513 155	30.64	2,86
„Landgemeinden"	46	42 080	854 820	20.31	3,12
Berggemeinden	4	4 470	46 612	10.43	3,73
Kanton Luzern	107	223 249	9 784 643	43.83	2,49

§ 2

Die Zusammenhänge zwischen der Wanderungsbilanz, dem Altersaufbau der Bevölkerung und der finanziellen Tragfähigkeit der Gemeinden

a) Im vorigen Paragraphen haben wir den Einfluss der Verkehrslage auf die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden untersucht und gesehen, dass sich Industrie, Gewerbe und Handel im „Agglomerat Luzern" und auch in den „Bahngemeinden" dank günstiger Verkehrslage im allgemeinen erfreulich zu entwickeln vermochten. Dadurch wurden in diesen Gemeinden ständig neue Arbeitsmöglichkeiten geschaffen, die Zahl der Beschäftigten (und damit auch die Zahl der Bevölkerung) nahm fortwährend zu. In den folgenden Zahlen kommt diese Entwicklung deutlich zum Ausdruck (s. Tabelle Seite 42): Die Wohnbevölkerung der 6 zum „Agglomerat Luzern" gehörenden Gemeinden nahm (1910—1950) um 61,41 %, diejenige der „Bahngemeinden" um 23,54 % zu. In der gleichen Zeitspanne hatten die „Landgemeinden" eine Zunahme von nur 12,42 % zu verzeichnen, und die Wohnbevölkerung der vier Berggemeinden nahm sogar um 5,84 % ab.

b) Um ein wirklich zuverlässiges Bild der erfolgten Veränderungen zu erhalten, ist es notwendig, die Bevölkerungszu- bzw. Bevölkerungsabnahme in ihre beiden Elemente — die sog. natürliche Bevölkerungsbewegung und die Wanderungen — zu zerlegen. Üblicherweise wird das Resultat der *natürlichen Bevölkerungsbewegung* in einem einzigen Ausdruck, dem Geburtenüberschuss, das ist die Differenz aus der Zahl der Lebendgeborenen und derjenigen der Gestorbenen, veranschaulicht. Das Ergebnis der *Wanderungen* kann man nun in der Weise ermitteln, dass man die tatsächliche Veränderung des Bevölkerungsstandes, die sich aus der Differenz der Ergebnisse zweier Volkszählungen ergibt, mit dem Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung verrechnet. Das Überwiegen der wirklichen Zunahme über den Geburtenüberschuss wird als Wanderungsgewinn, das Gegenteil als Wanderungsverlust bezeichnet (s. Beispiel Seite 20).

Folgende zehn Gemeinden des Kantons Luzern hatten in den Jahren 1930—1950 einen Wanderungsgewinn zu verzeichnen:

Gemeinden bzw. Gemeindegruppen nach Verkehrslage	Zahl d. Gem.	Wohnbev. 1850	Wohnbev. 1888	Wohnbev. 1910	Wohnbev. 1950	Veränderung 1850 — 1888 in %	Veränderung 1888 — 1910 in %	Veränderung 1910 — 1950 in %
Stadt Luzern	1	10 068	20 314	39 339	60 526	+ 101,77 %	+ 93,65 %	+ 53,86 %
Emmen, Kriens, Horw, Littau, Ebikon	5	7 879	12 867	19 322	34 158	+ 63,31 %	+ 50,17 %	+ 76,78 %
Agglomerat Luzern	6	17 947	33 181	58 661	94 684	+ 84,88 %	+ 76,79 %	+ 61,41 %
„Bahngemeinden“								
2000 — 4999 Einw.	17	35 049	33 412	39 131	49 647	— 4,67 %	+ 17,12 %	+ 26,87 %
500 — 1999 Einw.	27	27 542	24 032	25 583	30 399	— 12,74 %	+ 6,45 %	+ 18,83 %
— 499 Einw.	7	1 912	1 681	1 671	1 969	— 12,08 %	— 0,59 %	+ 17,83 %
Total „Bahngemeinden“	51	64 503	59 125	66 385	82 015	— 8,34 %	+ 12,28 %	+ 23,54 %
„Landgemeinden“								
2000 — 4999 Einw.	5	13 444	11 973	12 008	13 948	— 10,94 %	+ 0,29 %	+ 16,16 %
500 — 1999 Einw.	27	25 566	21 591	21 277	23 925	— 15,55 %	— 1,45 %	+ 12,45 %
— 499 Einw.	14	5 545	4 459	4 145	4 207	— 19,59 %	— 7,04 %	+ 1,50 %
Total „Landgemeinden“	46	44 555	38 023	37 430	42 080	— 14,66 %	— 1,56 %	+ 12,42 %
Berggemeinden	4	5 838	5 031	4 747	4 470	— 13,82 %	— 5,64 %	— 5,84 %
Kanton Luzern	107	132 843	135 360	167 223	223 249	+ 1,89 %	+ 23,54 %	+ 33,50 %

Gemeinde	Wanderungsgewinn (1930—1950) in Prozent der mittleren Bevölkerung
Horw	+ 27,40 %
Meggen	+ 25,38 %
Luzern	+ 16,95 %
Kriens	+ 11,45 %
Beromünster	+ 10,44 %
Emmen	+ 6,94 %
Ebikon	+ 3,51 %
Sursee	+ 2,51 %
Schötz	+ 2,35 %
Pfeffikon	+ 0,42 %

Gemeinden mit den grössten *Wanderungsverlusten:*

Gemeinde	Wanderungsverlust (1930—1950) in Prozent der mittleren Bevölkerung
Honau	— 59,18 %
Hämikon	— 42,74 %
Buchs	— 38,27 %
Romoos	— 37,65 %
Altbüron	— 43,42 %
Uffikon	— 34,19 %
Hergiswil	— 32,76 %
Müswangen	— 32,06 %
Marbach	— 31,54 %
Ufhusen	— 31,01 %
Ohmstal	— 30,22 %

Die entscheidenden wirtschaftlichen Ursachen der Binnenwanderungen ergeben sich aus den Veränderungen der Berufsgliederung der Bevölkerung Der Aufschwung von Industrie und Handel hat eine steigende Nachfrage nach Arbeitskräften bedingt; die grössere Freiheit des gewerblichen Arbeitsverhältnisses, die höheren Löhne und die Anziehungskraft der Städte, die vorwiegend die Standorte von Industrie und Gewerbe sind, haben die Deckung dieses Bedarfs erleichtert. Der Landwirtschaft sind in der vorhandenen Anbaufläche Grenzen gezogen, die durch Gewinnung von Neuland, durch Fortschritte der Wissenschaft und Technik und durch Steigerung der Kapitalverwendung nur langsam erweitert werden können. Es bringt die landwirtschaftliche Bevölkerung mehr Arbeitskräfte hervor, als Beschäftigung finden können, während der Nachwuchs der Städte

Gemeinde bzw. Gemeindegruppen nach Verkehrslage	Zahl der Gemeinden	Wohnbev. 1930	Wohnbev. 1950	Geburten 1. 12. 30 — 30. 11. 50	Sterbefälle 1. 12. 30 — 30. 11. 50	Wanderungsbilanz absolut	Wanderungsbilanz in % der mittleren Bevölkerung
Stadt Luzern	1	47 066	60 526	16 840	12 496	+ 9 116	+ 16,95 %
Emmen, Kriens, Horw, Littau, Ebikon	5	25 320	34 158	12 458	5 798	+ 2 178	+ 7,32 %
Agglomerat Luzern	6	72 386	94 684	29 298	18 294	+ 11 294	+ 13,52 %
„Bahngemeinden“							
2000 — 4999 Einw.	17	44 542	49 647	21 337	1 583	— 5 649	— 11,99 %
500 — 1999 Einw.	27	27 090	30 399	13 791	6 235	— 4 247	— 14,78 %
— 499 Einw.	7	1 868	1 969	880	457	— 322	— 16,78 %
Total „Bahngemeinden“	51	73 500	82 015	36 008	17 275	— 10 218	— 13,14 %
„Landgemeinden“							
2000 — 4999 Einw.	5	12 934	13 948	6 406	3 459	— 1 933	— 14,38 %
500 — 1999 Einw.	27	21 913	23 925	11 803	5 234	— 4 557	— 19,88 %
— 499 Einw.	14	4 132	4 207	2 000	925	— 1 000	— 23,98 %
Total „Landgemeinden“	46	38 979	42 080	20 209	9 618	— 7 490	— 18,48 %
Berggemeinden	4	4 526	4 470	2 289	950	— 1 395	— 31,01 %
Kanton Luzern	107	189 391	223 249	87 804	46 137	— 7 809	— 3,78 %

sehr oft nicht ausreicht, um den Bedarf an Arbeitskräften zu decken. Aus diesem tiefgehenden Unterschied folgt notwendig eine Wanderungsbewegung [1]. Die Tabelle Seite 44 vermittelt einen anschaulichen Überblick über die Wanderungsbilanzen der luzernischen Gemeinden bzw. Gemeindegruppen: Das „Agglomerat Luzern" hat beträchtliche Wanderungsgewinne zu verzeichnen, die Wanderungsverluste der „Bahngemeinden" halten sich mit — 13,14 % noch in erträglichen Grenzen; ungünstiger ist die Situation in den „Landgemeinden" (— 18,48 %), und die vier Berggemeinden Marbach, Flühli, Doppleschwand und Romoos haben bei einem Bevölkerungsstand von rund 4500 Personen auf dem Wege der Wanderung (1930—1950) 1395 Personen mehr abgegeben als zugewandert sind (— 31,01 %).

Man hat die Auswirkungen der Wanderungen auf die wirtschaftliche Kraft der Gemeinden während längerer Zeit nicht beachtet. Die wandernde Masse stellt einen wirtschaftlichen Faktor dar: „Man überlege sich nur, was der Unterhalt, die Erziehung und Ausbildung eines Menschen bis zur Erreichung der Erwerbsfähigkeit kosten. Diese Wertaufspeicherung geht dem Erziehungsgebiet verloren und kommt als zusätzlicher wirtschaftlicher Wert dem Zuwanderungsgebiet zugut, welches dank der so billig zuströmenden Kräfte schliesslich wirtschaftlich gekräftigt wird" [2]. Gemeinden mit grossen Wanderungsverlusten haben im allgemeinen eine sehr geringe Steuerkraft [3] und müssen — um ihre Ausgaben decken zu können — in der Regel eine hohe Steueranlage beschliessen. Steuerkraft und Steueranlage kommen im Tragfähigkeitsfaktor in einem einheitlichen Mass zum Ausdruck. Gruppieren wir die luzernischen Gemeinden nach dem Tragfähigkeitsfaktor pro 1950 und errechnen wir hernach für die fünf Gruppen die Wanderungsbilanzen (s. Tabelle Seite 46), so ergibt sich folgendes Bild: die finanzschwächste Gemeindegruppe vermochte ihren Bevölkerungsstand (1930/1950) zwar zu halten, aber der gesamte Geburtenüberschuss ist weggewandert (Bilanz: — 29,44 %); die finanzstärkste Gruppe hat auf dem Wege der Wanderung in der gleichen Zeit 9688 Personen mehr empfangen, als sie selbst abgegeben hat [4].

---

1) Vgl. hierzu: A. Hesse, Grundriss der politischen Ökonomie, Jena, 1934, Band IV, S. 125 ff.

2) Vortrag der bernischen Finanzdirektion: A. a. O., S. 1.

3) Vortrag der bernischen Finanzdirektion: A. a. O., S. 4.

4) Vgl. hierzu: Vortrag der bernischen Finanzdirektion: A. a. O., S. 5.

Gemeinden mit einem Tragfähigkeitsfaktor	Zahl der Gemeinden	Wohnbevölkerung 1930	Wohnbevölkerung 1950	Geburten 1. 12. 30 — 30. 11. 50	Sterbefälle 1. 12. 30 — 30. 11. 50	Wanderungsbilanz 1. 12. 30 — 30. 11. 50 absolut	Wanderungsbilanz in % der mittleren Bevölkerung
bis 4	10	9 325	9 483	4 983	2 056	— 2 769	— 29,44 %
4,01 — 6	26	29 638	31 715	15 102	7 409	— 5 616	— 18,31 %
6,01 — 10	40	44 750	49 867	23 410	10 415	— 7 878	— 16,65 %
10,01 — 20	21	40 928	49 412	19 625	9 907	— 1 234	— 2,73 %
über 20	10	64 750	82 772	24 684	16 350	+ 9 688	+ 13,13 %
Kant. Luzern	107	189 391	223 249	87 804	46 137	— 7 809	— 3,78 %

c) Die Auswirkungen der Wanderungsbewegungen zeigen sich auch im Altersaufbau der Bevölkerung. Als Beispiel hiefür wird im folgenden die Promilleverteilung der Bevölkerung (Zählung 1941) errechnet und graphisch dargestellt, und zwar

1. für die Stadt Luzern;
2. für die Gemeinden Emmen, Kriens, Littau;
3. für die luzernischen Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern;

(s. Tabelle Seite 47, graphische Darstellungen Seiten 48 und 49)

Die drei graphischen Darstellungen zeigen erhebliche Unterschiede in der Besetzung der Altersstufen. Die bestimmenden Faktoren sind die Geburtenhäufigkeit, die Wanderungsbewegung und die Sterblichkeit. Die Geburtenfrequenz der städtischen Bevölkerung ist geringer, die unteren Altersstufen sind wesentlich schwächer besetzt als die entsprechenden Klassen in den Landgemeinden. Die Abwanderung vermindert, die Zuwanderung vermehrt den Bestand der mittleren Altersstufen, die überwiegend an den Wanderungen beteiligt sind; die Alterspyramide für die luzernischen Landgemeinden (mit weniger als 2000 Einwohnern) zeigt nach der Altersstufe von 15 Jahren deutlich die Abwanderung der jungen Leute, jene für die Stadt Luzern weist auf den Zuwachs der Bevölkerung nach der Altersstufe von 15 Jahren hin[5].

Die Ermittlung der Altersgliederung ist von erheblicher Bedeutung für die Beurteilung der Produktivkraft und der Konsumtionsfähigkeit eines

5) Vgl. hierzu: Vortrag der bernischen Finanzdirektion: A. a. O., S. 2 und S. 3.

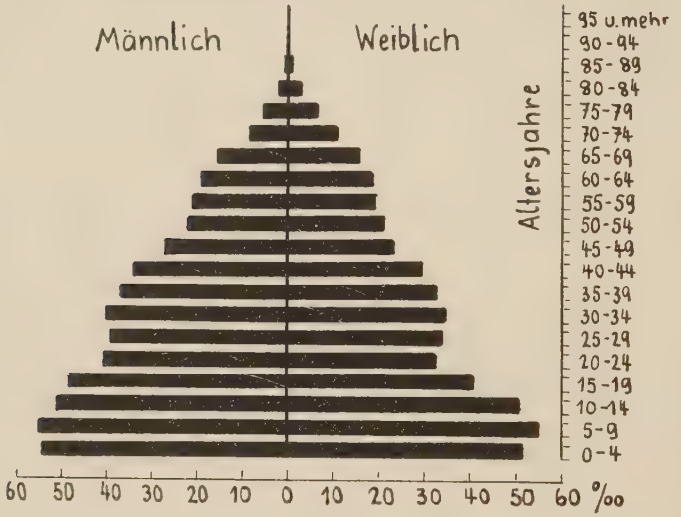
Gemeinwesens, im besonderen für die Feststellung des Anteils der erwerbenden Altersklassen (15—64 Jahre) gegenüber den noch nicht (0—14 Jahre) und nicht mehr erwerbsfähigen Personen. Im folgenden werden die luzernischen Gemeinden wiederum nach ihren Tragfähigkeitsfaktoren pro 1950 in fünf Klassen eingeteilt und der Altersgliederung der Bevölkerung gegenübergestellt (s. Tabelle Seite 49). Ergebnis des Vergleiches: Je grösser der Anteil der Kinder und je kleiner die im erwerbsfähigen Alter stehende Personenschicht ist, desto geringer ist im allgemeinen die finanzielle Tragfähigkeit der Gemeinden [6].

Annähernde Altersjahre	Stadt Luzern		Emmen, Kriens, Littau		Luzernische Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern	
	männlich Promille	weiblich Promille	männlich Promille	weiblich Promille	männlich Promille	weiblich Promille
0 — 4	31,42	30,54	42,84	44,08	54,45	51,17
5 — 9	29,81	29,68	44,08	46,64	54,84	54,86
10 — 14	29,21	29,08	46,24	43,90	51,17	50,45
15 — 19	33,72	37,65	41,51	38,99	48,68	40,43
20 — 24	33,99	43,06	38,60	32,45	40,43	32,66
25 — 29	38,78	44,98	41,12	36,34	39,01	33,86
30 — 34	44,03	54,06	41,51	44,65	40,30	34,64
35 — 39	41,49	50,02	45,93	43,86	37,07	32,44
40 — 44	37,27	44,59	37,05	40,67	33,93	29,75
45 — 49	30,19	37,83	27,99	29,00	27,19	22,97
50 — 54	25,00	33,46	21,66	24,45	22,27	21,06
55 — 59	23,03	30,25	19,81	21,80	20,78	19,01
60 — 64	21,00	28,97	18,04	19,81	19,26	18,57
65 — 69	17,62	23,67	14,24	18,30	15,76	15,47
70 — 74	9,38	14,79	8,27	10,96	8,49	10,78
75 — 79	5,04	8,66	4,73	5,35	5,27	6,42
80 — 84	1,79	3,80	1,28	2,34	2,03	2,88
85 — 89	0,57	1,28	0,53	0,75	0,41	0,86
90 — 94	0,09	0,18	0,08	0,13	0,07	0,25
95 u. mehr	—	0,04	—	—	—	0,04

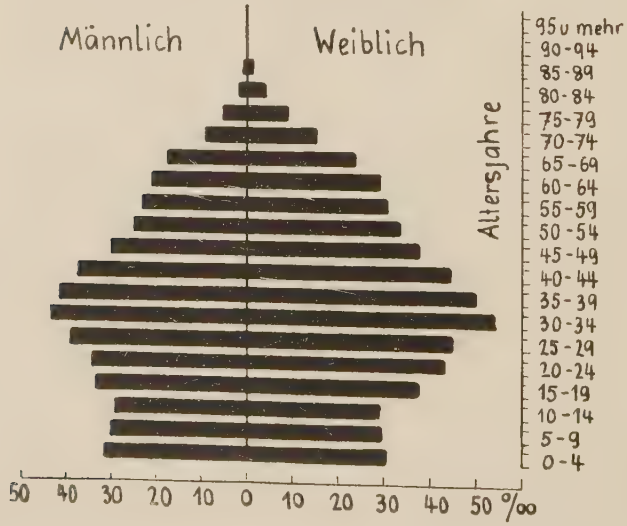
6) Vgl. hierzu: Vortrag der bernischen Finanzdirektion: A. a. O., S. 4.

Kt. Luzern · Altersaufbau der Bevölkerung.

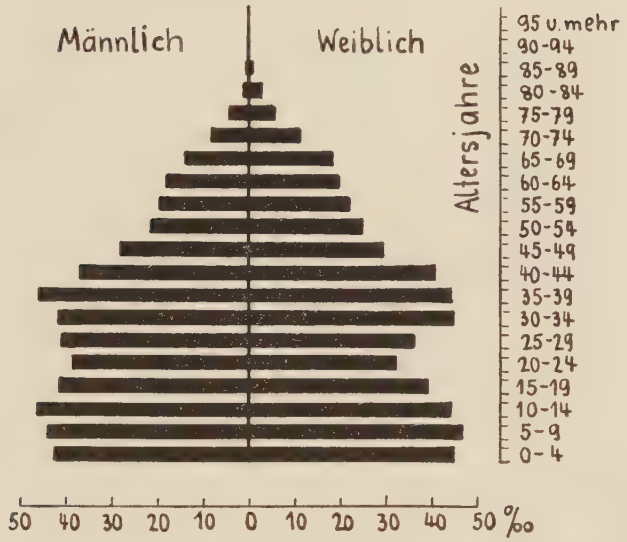
a) 82 Landgemeinden mit weniger als 2000 Einw.



b) Stadt Luzern



c) Emmen, Kriens, Littau
„Vororlsgemeinden"



Gemeinden mit einem Tragfähigkeitsfaktor

	bis 4	4,01—6	6,01—10	10,01—20	über 20	Kanton Luzern
Zahl der Gemeinden	10	26	40	21	10	107
Wohnbev. 1941	9 610	30 862	47 546	44 936	73 654	206 608
0—14 Jahre	3 320	10 278	15 312	12 785	14 785	56 480
15—64 Jahre	5 679	18 502	29 125	28 952	52 839	135 097
65 u. mehr Jahre	611	2 082	3 109	3 199	6 030	15 031
0—14 Jahre in % der Wohnbev.	34,55 %	33,30 %	32,20 %	28,45 %	20,07 %	27,34 %
15—64 Jahre in % der Wohnbev.	59,09 %	59,95 %	61,26 %	64,43 %	71,74 %	65,39 %
65 u. mehr Jahre in % der Wohnbev.	6,36 %	6,75 %	6,54 %	7,12 %	8,19 %	7,27 %

§ 3

Die besonderen Schwierigkeiten der Gemeinden mit überwiegend ruraler Bevölkerung

In den Paragraphen 1 und 2 dieses Kapitels wurde bereits mehrmals auf die Schwierigkeiten der „Landgemeinden" hingewiesen; die besondere Bedeutung dieser Probleme für den Finanzausgleich rechtfertigt indessen eine kurze zusammenfassende Darstellung dieser Zusammenhänge.

a) Einkommensverhältnisse. Das sog. landwirtschaftliche Einkommen ist wesentlich bescheidener als gemeinhin angenommen wird. Die schweizerischen Durchschnittswerte pro 1950[7] (die Ertragsrechnungen stützen sich auf ca. 500 Buchhaltungen) lauten wie folgt:

	Betriebe mit einer Kulturfläche von ... ha				
	bis 5	5,01 — 10	10,01 — 15	15,01 — 30	über 30
Zahl der Betriebe (Kanton Luzern) 1939	3486	3059	1806	1852	287
Landwirtschaftliches Einkommen pro 1950 (Einkommen: Reinertrag abzüglich Schuldzinsen plus Arbeitslohn der Familienglieder / in Fr. pro Hektar Kulturfläche)	1188 Fr. pro ha	964	792	678	446

Wenn das Einkommen des einzelnen Bürgers einer Landgemeinde im Durchschnitt klein ist, so kann natürlich (sofern nicht zufälligerweise ein Millionär seinen Wohnsitz in der betr. Gemeinde hat) auch die Steuerkraft des ganzen Gemeinwesens nicht gross sein; in der Tat ist denn auch die Steuerkraft der Gemeinden mit überwiegend ruraler Bevölkerung in der Regel nur klein. Aus der Tabelle Seite 51 geht der Zusammenhang zwischen der Steuerkraft und dem Anteil der ruralen bzw. urbanen Bevölkerung deutlich hervor: Je grösser der Anteil der landwirtschaftlich Berufstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbenden ist, desto geringer ist im

7) Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1951, Seite 130.

Anteil der landwirtschaftlich Berufstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbenden und Steuerkraft 1950

Anteil der landwirtschaftlich Berufstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbenden 1941	Zahl der Gemeinden	Wohnbev. 1950	Steuererträge 1 Einheit 1950 Fr.	Steuerkraft pro Einwohner 1950 Fr.
0 — 10 %	5	87 806	6 240 373	71.07
10,01 — 30 %	16	37 276	1 444 465	38.75
30,01 — 50 %	31	36 598	877 835	23.99
50,01 — 70 %	41	54 245	1 098 118	20.24
über 70 %	14	7 324	123 852	16.91
Kanton Luzern	107	223 249	9 784 643	43.83

allgemeinen die Steuerkraft und umgekehrt; dass dies nicht nur im Kanton Luzern so ist, beweisen die entsprechenden Zahlen für den Kanton Bern [8]:

Anteil der landwirtschaftlich Berufstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbenden 1941 (Kanton Bern)	Steuerkraft 1947 (pro Kopf der Bevölkerung in Fr.)
0 — 5 %	101.37
5,1 — 15 %	68.43
15,1 — 30 %	45.84
30,1 — 50 %	33.50
50,1 u. mehr %	24.22

b) Wanderungsbilanzen.

aa) Im „Agglomerat Luzern" und in den „Bahngemeinden" nimmt — wie wir gesehen haben — der Anteil der nicht-landwirtschaftlich Berufstätigen (an der Gesamtzahl der Erwerbenden) ständig zu. In den „Landgemeinden" vermochten sich Industrie und Gewerbe nur in bescheidenem Masse zu entwickeln (ungünstige Verkehrslage), und entsprechend ist auch die Zunahme der Wohnbevölkerung gering. Oder anders ausgedrückt: Je ungünstiger die Verkehrslage, desto grösser ist der Anteil der landwirtschaftlich Berufstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbenden, und um so geringer ist die Zunahme der Wohnbevölkerung (s. Tabelle Seite 52/53).

bb) Je grösser der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung ist, desto grösser ist in der Regel der Geburtenüberschuss eines Gemeinwesens (s. Tabelle Seite 52/53); aus aa) und bb) folgt notwendigerweise:

8) Vortrag der bernischen Finanzdirektion: A. a. O., S. 10.

Anteil der landwirtschaftlich Berufstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbenden 1941	Zahl der Gemeinden	Wohnbev. 1930	Wohnbev. 1941	Wohnbev. 1950
0 — 10 %	5	67 761	78 069	87 806
10,01 — 30 %	16	31 029	33 671	37 276
30,01 — 50 %	31	33 100	34 732	36 598
50,01 — 70 %	41	50 253	52 781	54 245
über 70 %	14	7 248	7 355	7 324
Kanton Luzern	107	189 391	206 608	223 249

cc) Je grösser der Anteil der landwirtschaftlich Berufstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbenden ist, desto grösser sind im allgemeinen die Wanderungs- und damit auch die wirtschaftlichen Kräfteverluste der Gemeinwesen (s. Tabelle Seite 52/53).

c) Altersaufbau der Bevölkerung. Durch die Verschiedenheiten in der Geburtenhäufigkeit und durch die Wanderungen wird der Altersaufbau der Bevölkerung in Stadt und Land beeinflusst; je grösser der Anteil der ruralen Bevölkerung ist, desto grösser ist die Zahl der Kinder und um so kleiner ist die im erwerbsfähigen Alter stehende Personenschicht (s. Tabelle Seite 52). In den Gemeinden mit schwächstem landwirtschaftlichem Anteil hatten sieben im erwerbsfähigen Alter stehende Personen für zwei Kinder (0—14 Jahre) aufzukommen, in den Gemeinden mit stärkstem landwirtschaftlichem Anteil dagegen für vier Kinder die Subsistenzmittel zu beschaffen.

Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten an der Gesamtzahl der Erwerbenden und Altersaufbau der Bevölkerung 1941

Anteil Landwirtschaft	Zahl der Gemeinden	Wohnbev. 1941	0—14 Jahre	15—64 Jahre	65 u. mehr Jahre	0—14 Jahre in %	15—64 Jahre in %	65 u. mehr J. in %
0 — 10 %	5	78 069	16 126	55 573	6 370	20,66 %	71,18 %	8,16 %
10,01 — 20 %	9	22 118	6 239	14 311	1 568	28,21 %	64,70 %	7,09 %
20,01 — 40 %	15	19 430	5 465	12 524	1 441	28,13 %	64,46 %	7,41 %
40,01 — 60 %	47	60 455	19 680	36 811	3 964	32,55 %	60,89 %	6,56 %
über 60 %	31	26 536	8 970	15 878	1 688	33,80 %	59,84 %	6,36 %
Kanton Luzern	107	206 608	56 480	135 097	15 031	27,34 %	65,39 %	7,27 %

Veränderung 1941 — 1950 absolut	Veränderung 1941 — 1950 in %	Geburtenüberschuss 1. 12. 1930–30. 11. 1950 absolut	Geburtenüberschuss in % der mittleren Bevölkerung	Wanderungsbilanz 1. 12. 30 — 30. 11. 50 absolut	Wanderungsbilanz 1. 12. 30 — 30. 11. 50 in % der mittleren Bevölkerung
+ 9 737	+ 12,47 %	9 391	12,07 %	+ 10 654	+ 13,70 %
+ 3 605	+ 10,71 %	6 849	20,05 %	— 602	— 1,76 %
+ 1 866	+ 5,37 %	7 917	22,72 %	— 4 419	— 12,68 %
+ 1 464	+ 2,77 %	15 363	29,40 %	— 11 371	— 21,76 %
— 31	— 0,42 %	2 147	29,47 %	— 2 071	— 28,42 %
+ 16 641	+ 8,05 %	41 667	20,20 %	— 7 809	— 3,78 %

Viertes Kapitel:

Die Finanzlage des Staates und der Gemeinden

Durch den Finanzausgleich soll sichergestellt werden, dass jede Gebietskörperschaft die zur Erfüllung ihrer wesensmässigen oder übertragenen Aufgaben notwendigen Mittel erhält und weiterhin auch, dass die dafür vorgesehene Einnahmen *ausreichend* sind und zeitgerecht anfallen. Aufgabe der Finanzwissenschaft ist es deshalb u. a., die für eine bestimmte Verteilung der öffentlichen Tätigkeiten zweckmässigste Verteilung der Lasten und Mittel ausfindig zu machen [1]. Ein zweckmässiger Finanzausgleich wird — wie schon im I. Kapitel dargelegt wurde — die Finanzwirtschaften an den Einnahmequellen nach Möglichkeit von vornherein unmittelbar so beteiligen, dass den einzelnen Finanzwirtschaften ein Ausgleich ihrer Ausgaben und unmittelbaren Einnahmen, also eine Abdeckung ihrer Lasten aus eigenen Einnahmen, möglich ist. Der Finanzausgleich im Sinne der Finanzwissenschaft bezeichnet (primär) nicht diejenigen internfinanzwirtschaftlichen Vorkehren, die zur Herstellung des Gleichgewichts zwischen Ausgaben und Einnahmen dienen. Die Bezeichnung „Ausgleich" wird zwar auch in internem Sinne verwendet, spricht man doch von einem Budgetausgleich, einer ausgeglichenen Staatsrechnung usw. Der Finanzausgleich hingegen betrifft die Relation zweier oder mehrerer Finanzwirtschaften zueinander. Indirekt wirkt sich der Finanzausgleich freilich auch auf den einzelnen beteiligten Haushalt aus; er beeinflusst insofern die Ausgeglichenheit des Haushalts jedes einzelnen angeschlossenen Gemeinwesens. Ein Finanzausgleich, wie er sein soll, wird also auch in bezug auf

1) A. Amonn, Grundsätz, Erster Teil: A. a. O., S. 112 f.

die einzelne beteiligte Finanzwirtschaft die relativ beste mögliche Lösung darstellen [2].

Wir wollen nun im folgenden untersuchen, wie sich die bestehende Regelung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Luzern in den letzten 20 Jahren auf die beteiligten Finanzwirtschaften ausgewirkt hat.

§ 1

Die Finanzlage des Staates

a) Die Entwicklung in den dreissiger Jahren [3]. Die Entwicklung der Staatsfinanzen in den dreissiger Jahren geht aus folgenden Zahlen hervor:

Jahr	Staatsrechnung		Passivenüberschuss der Kapitalrechnung
	Vorschlag bzw. Rückschlag	In der Rechnung enthaltene Amortisationen	
	in 1000 Fr.	in 1000 Fr.	Fr.
1930	+ 191	297	950 096
1931	— 187	182	1 356 145
1932	— 1 167	—	2 084 914
1933	— 2 834	—	3 807 100
1934	— 1 477	357	3 936 419
1935	— 2 057	589	4 545 667
1936	— 1 994	403	4 406 824
1937	— 669	100	4 893 955
1938	— 468	100	4 919 708

Aus obigen Zahlen ist ersichtlich, dass die Staatsrechnungen des Kantons Luzern in den Krisenjahren 1931—1938 bedenklich hohe Defizite aufweisen, und dass der Passivenüberschuss der Kapitalrechnung von Jahr zu Jahr zugenommen hat. Es sind verschiedene Gründe, die zu dieser unerfreulichen Entwicklung beigetragen haben:

aa) Auf der Einnahmenseite sind unter dem Einfluss der Krise zahlreiche wichtige Einnahmen z. T. ganz erheblich zurückgegangen. So hat sich

2) R. Probst: A. a. O., S. 9.

3) Der Finanzausgleich im Kanton Luzern, Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über den Finanzausgleich (Vom 13. Oktober 1944), S. 5 ff.

beispielsweise der Brutto-Ertrag einer Einheit Staatssteuer wie folgt entwickelt:

Jahr	Ertrag einer Einheit	
	im ganzen	je Einwohner
1930	4 685 478	24,74
1931	4 664 236	24,46
1932	4 672 786	24,26
1933	4 546 241	23,54
1934	4 396 401	22,58
1935	4 293 747	21,87
1936	4 048 601	20,45
1937	3 977 076	19,95
1938	4 076 826	20,31

Weitere krisenbedingte Schmälerungen der Einnahmen sind namentlich bei folgenden Posten eingetreten: Handänderungsgebühren, Anteil an den eidgenössischen Stempelabgaben, Salzmonopol, Anteil am Ertrag des Alkoholmonopols, Wirtswesen und Kleinverkauf geistiger Getränke.

bb) Auf der Ausgabenseite haben vor allem die grossen Aufwendungen des Kantons für Zwecke der Arbeitsbeschaffung und Krisenhilfe während der Krisenjahre 1931 bis 1937 zu einer erheblichen Verschlechterung der Finanzlage des Staates geführt. Über diese Aufwendungen geben die folgenden Zahlen Auskunft:

Jahr	Aufwendungen des Staates für Arbeitsbeschaffung Fr.	Aufwendungen des Staates für Krisenhilfe Fr.
1931	3 422 000	13 000
1932	3 078 000	38 000
1933	2 791 000	427 000
1934	3 691 000	548 000
1935	2 447 000	659 000
1936	2 428 000	804 000
1937	1 375 000	660 000

In diesem Zusammenhang (Ausgaben für soziale Zwecke während der Krisenjahre) muss auch auf das neue Armengesetz (vom Jahre 1935) hingewiesen werden, das einer grossen Zahl von Gemeinden im Sinne des Finanzausgleichs eine wesentliche Entlastung brachte, für den Staat aber erhöhte jährliche Aufwendungen im Betrage von mehreren hunderttausend Franken zur Folge hatte. Die starke Vermehrung der Armenlasten des Staates geht aus folgenden Zahlen hervor:

Jahr	Armenlasten des Staates Fr.	Anteil des Staates (%) an den gesamten Armenlasten
1930	790 889	35,44 %
1931	891 358	39,96 %
1932	1 171 865	43,48 %
1933	1 292 648	41,56 %
1934	1 371 619	43,53 %
1935	1 488 593	40,70 %
1936	1 772 309	40,94 %
1937	2 435 573	53,44 %
1938	2 295 317	45,87 %

Zusammenfassend können wir festhalten, dass sich die Finanzlage des Staates seit Beginn der wirtschaftlichen Krise im Jahre 1931 ständig verschlechtert hat. Die Rückschläge der Staatsrechnungen erreichten Jahr für Jahr einen besorgniserregenden Stand. Die Situation war um so kritischer, als die Rechnungen nur ganz geringfügige Amortisationen enthielten. Der Passivenüberschuss der Kapitalrechnung vermehrte sich im Zeitraum 1930—1938 um 4 Millionen Franken. Das Staatsvermögen, die staatlichen Fonds eingerechnet, hat sich von einem Aktivenüberschuss von Fr. 11 964 634.20 Ende 1930 in einen Passivenüberschuss von Fr. 6 217 000.54 Ende 1938 verwandelt. Das bedeutet eine Verschlechterung der staatlichen Finanzlage um nicht weniger als Fr. 18 181 639.74!

b) *Die Entwicklung in den Kriegsjahren 1939—1945.* Während die meisten Kantone im Laufe der Kriegsjahre ihre Finanzlage verbessern konnten, hatte der Kanton Luzern, trotz bedeutender Vermehrung der Einnahmen, eine starke Verschlechterung zu verzeichnen. Die Entwicklung spiegelt sich in den folgenden Zahlen wider:

Jahr	Staatsrechnung		Passivenüberschuss der Kapitalrechnung
	Vorschlag bzw. Rückschlag	In der Rechnung enthaltene Amortisationen	
	in 1000 Fr.	in 1000 Fr.	Fr.
1939	— 1 946	100	5 868 128
1940	— 3 071	100	7 687 039
1941	— 1 761	100	8 240 014
1942	— 814	100	9 999 418
1943	— 1 645	450	11 625 015
1944	— 1 632	490	15 380 987 *
1945	— 1 347	690	16 189 508

* Neue Bilanzierung

aa) Auf der Einnahmenseite sind einerseits beträchtliche kriegsbedingte Ertragsverminderungen verschiedener Einnahmequellen (eidg. und kantonale Stempelabgaben, Benzinzollanteil, Motorfahrzeuggebühren, Patent-, Pass- und Prozessgebühren) zu verzeichnen, anderseits hat der Ertrag der Staatssteuer in den Kriegsjahren stark zugenommen:

Jahr	Steuerbares Vermögen Fr.	Steuerbares Einkommen Fr.	Ertrag der Staatssteuer (1 Einheit)
1939	977 377 194	211 081 534	4 041 651
1940	1 164 513 287	225 299 100	4 579 740
1941	1 191 909 180	236 811 897	4 865 802
1942	1 184 843 937	246 471 575	5 308 964
1943	1 196 416 143	252 372 710	5 335 502
1944	1 257 145 911	315 363 733	6 859 721
1945	1 502 287 141	332 505 630	7 171 997

bb) Auf der Ausgabenseite wies zwar das Konto „Soziale Fürsorge und Armenkasse" einen starken Rückgang der Ausgaben auf dem Gebiete der Arbeitslosenfürsorge sowie eine Verminderung der Armenunterstützungen (die nicht zuletzt der Wirksamkeit der Lohnausgleichskassen zuzuschreiben war) auf, anderseits hatte aber der Staat gewaltige, mit der Kriegsmobilmachung und der Kriegswirtschaft im Zusammenhang stehende Lasten zu tragen. Seit 1940 wurden die durch Mobilisation und Kriegswirtschaft bedingten Aufwendungen, soweit sie sich ausscheiden liessen, in einem besonderen Konto „Kriegswirtschaft" zusammengefasst (Rückvergütungen des Kantons an die zentralen Ausgleichsfonds, Lohnersatz und Verdienstersatz, Ausgaben im Zusammenhang mit der Lebensmittel- und Textilrationierung, ausserordentliche Aufwendungen für Bodenverbesserungen, Subventionierung von Luftschutzbauten, Teuerungszulagen an das staatliche Personal, Stellvertretungskosten für Lehrer usw.). Vom gesamten Defizit der Jahre 1939 bis 1945 in der Höhe von rund 12 218 000 Franken entfielen nicht weniger als 11 650 000 Franken auf das Konto „Kriegswirtschaft" (s. Tabelle Seite 58).

Vergleichen wir abschliessend die gesamten Einnahmen- und Ausgabenseiten der Staatsrechnungen 1939/45, so stellen wir fest, dass die Ausgaben — trotz strengen Sparmassnahmen (vgl. hiezu: Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern: A. a. O., S. 16 ff.) — wesentlich stärker angestiegen sind als die Einnahmen, und dass demzufolge eine massive Zunahme der Verschuldung des Staates nicht zu vermeiden war.

Jahr	Einnahmen Fr.	Ausgaben Fr.
1939	19 459 817	21 405 562
1940	22 736 983	25 810 537
1941	23 765 712	25 527 191
1942	24 930 532	25 748 395
1943	28 120 896	29 765 971
1944	31 454 431	33 086 267
1945	37 966 247	39 312 944 *

* Änderung der Buchungsmethoden

Überblick über die Abschlüsse der Staatsrechnung in den Kriegsjahren

Jahr	Abschluss der Verwaltungsrechnung	Abschluss des Kontos Soziale Fürsorge und Armenkasse	Abschluss des Kriegswirtschaftskontos	Abschluss der Staatsrechnung
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
1939	— 851 299	— 1 094 446	—	— 1 945 745
1940	— 1 035 006	— 469 642	— 1 568 905	— 3 073 553
1941	— 445 531	+ 94 617	— 1 410 564	— 1 761 478
1942	— 350 999	+ 729 857	— 1 192 720	— 813 862
1943	— 159 958	+ 5 359	— 1 490 476	— 1 645 075
1944	+ 1 174 273	+ 255 313	— 3 061 423	— 1 631 835
1945	+ 1 154 137	+ 425 870	— 2 926 704	— 1 346 696
			Gesamtes Defizit	— 12 218 244

c) Die Entwicklung in den Nachkriegsjahren. Die Entwicklung der Staatsfinanzen seit dem Ende des zweiten Weltkrieges geht aus folgenden Zahlen hervor:

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss der Einnahmen + Ausgaben —	In der Rechnung enthaltene Amortisationen
	in 1000 Fr.	in 1000 Fr.	in 1000 Fr.	in 1000 Fr.
1946	50 393	50 365	+ 28	1 441
1947	52 518	52 485	+ 33	2 249
1948	49 403	50 725	— 1 322	2 252
1949	48 365	49 720	— 1 355	2 503
1950	47 041	47 630	— 589	2 190
1951	49 192	49 400	— 208	1 815

aa) Auf der Einnahmenseite ging der Anteil am Ertrag des Wehropfers und der Kriegsgewinnsteuer allmählich zurück; anderseits sind bei verschiedenen Gebühren und Anteilen an eidg. Abgaben (eidg. und kantonale Stempelabgaben, Grundbuch- und Handänderungsgebühren, Motorfahrzeuggebühren, Anteil am Ertrag des Alkoholmonopols und am Benzinzoll) ganz erhebliche Mehrerträge zu verzeichnen. Vor allem hat aber der Brutto-Ertrag der Staatssteuer infolge der günstigen Wirtschaftskonjunktur weiterhin beträchtlich zugenommen:

Jahr	Ertrag der Staatssteuer (1 Einheit) Fr.
1946	7 635 131
1947	8 587 419
1948	8 693 599
1949	7 705 393
1950	9 291 974
1951	10 349 261

bb) Die verhältnismässig günstige Entwicklung auf der Einnahmenseite vermochte keine wesentliche Verbesserung der Finanzlage herbeizuführen, weil im gleichen Zeitraum auch die Ausgaben des Staates stark angestiegen sind. Die neuerliche Steigerung in den Ausgaben ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Zu erwähnen wäre in diesem Zusammenhang: Die Verstärkung der Amortisationen; erhöhter Aufwand für Besoldungen des Staatspersonals, für den Unterhalt der Staats- und Pfründgebäude, für Gewässerkorrektionen; Staatsbeiträge zur Förderung und Verbilligung des Wohnungsbaues und für den Ausbau der Gemeindestrassen. Seit 1948 weisen auch die Abschlüsse des Kontos „Soziale Fürsorge und Armenkasse" wieder ganz erhebliche Fehlbeträge, die z. T. auf die grossen Aufwendungen für die AHV, z. T. auf steigende Unterstützungsleistungen der Armenkasse zurückzuführen sind, auf.

Unter Berücksichtigung der gesamten Einnahmen- und Ausgabenseite lässt sich die Entwicklung der Finanzlage seit dem Ende des zweiten Weltkrieges kurz wie folgt charakterisieren: Nach einer langen, durch Krisenzeiten und die gewaltigen finanziellen Anforderungen des zweiten Weltkrieges verursachten Defizitperioden konnte der Kanton Luzern in den Jahren 1946 und 1947 bei steigenden Aufwendungen für Amortisationen das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben wiederherstellen. Indessen geriet der Haushalt schon im Jahre 1948 erneut aus dem Gleichgewicht, musste doch ein Defizit von Fr. 1 322 058 gebucht werden, ohne

Berücksichtigung des Ausgabenüberschusses der Rechnungen der Spezialaufgaben. Das Defizit des Jahres 1949 hielt sich ungefähr in der gleichen Grössenordnung, und die Verbesserung der Abschlüsse pro 1950 und 1951 ist auf einmalige, ganz aussergewöhnliche Umstände (Liquidationserlös der Einzinserkasse, Übernahme des Reinvermögens des Kantonsspitals und der Heil- und Pflegeanstalt St. Urban) zurückzuführen. Halten wir also fest, dass die Staatsrechnungen des Kantons Luzern selbst in Zeiten der Hochkonjunktur Jahr für Jahr mit Defiziten abschliessen. Auf diese für die Neuordnung bzw. den weiteren Ausbau des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden wesentliche Tatsache werden wir später noch zurückkommen.

Bevor wir zur Besprechung der Finanzlage der Gemeinden übergehen, wollen wir noch kurz eine Übersicht über die Abschlüsse der Kapitalrechnung seit 1945 geben:

Jahr	Aktiven (Finanzvermögen u. Verwaltungsvermögen)	Passiven	Passivenüberschuss und zu tilgende Aufwendungen
	Fr.	Fr.	Fr.
1946	70 986 418	103 389 978	32 403 560
1947	79 972 146	112 057 757	32 085 611
1948	74 790 173	108 187 282	33 397 109
1949	81 154 498	114 351 597	33 197 099
1950	88 827 079	116 815 953	27 988 874
1951	84 501 273	110 498 016	25 996 743

§ 2

Die Finanzlage der Gemeinden [4]

a) Eine Zeit wirtschaftlicher Depression, wie diejenige der dreissiger Jahre, kann auch an den Gemeindefinanzen nicht spurlos vorübergegangen sein. Tatsächlich hat denn auch der Finanzbedarf der Einwohnergemeinden zufolge neuer und ausserordentlicher Anforderungen verhältnismässig rasch zugenommen. Waren es im Jahre 1930 nur 40 Gemeinden, die eine Polizeisteuer von 2 und mehr Einheiten bezogen, so sahen sich im Jahre 1936 bereits 67 und im Jahre 1938 70 Gemeinden genötigt, 2 oder mehr Einheiten Polizeisteuer zu erheben. In den Landgemeinden verzeigen die Aktiven des Polizeiwesens im Zeitraum 1931—1939, im gesamten be-

4) Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern: A. a. O., S. 20 ff.

trachtet, keine nennenswerten Veränderungen (1931: Fr. 23 971 076; 1937: Fr. 22 882 205; 1939: Fr. 23 906 897), während die Passiven vom Jahre 1931 von Fr. 15 782 014 auf Fr. 20 458 081 im Jahre 1939 angestiegen sind, und der Aktivenüberschuss demzufolge in der Zeitspanne 1931—1939 von Fr. 8 189 062 auf Fr. 3 448 816 zurückgegangen ist. Diese rückläufige Bewegung ist nun aber während der Kriegszeit nicht derjenigen des Kantons gefolgt, die Finanzlage der Landgemeinden hat sich in den Kriegs- und Nachkriegsjahren im allgemeinen vielmehr ganz bedeutend gebessert. Die Entwicklung spiegelt sich in den folgenden Zahlen wider:

Jahr	Aktivenüberschuss Landgemeinden Fr.	Zahl der Gemeinden mit einem Passivenüberschuss (ohne Stadt Luzern)
1931	8 189 062	—
1939	3 448 816	—
1941	4 605 146	25
1943	6 163 800	23
1945	8 975 645	14
1946	12 337 444	14
1948	11 779 884	15
1950	13 833 873	13

Schon vor dem Kriege war die finanzielle Situation vieler Landgemeinden wesentlich günstiger als diejenige des Kantons. Die Finanzlage des Kantons hatte sich unter dem Einfluss der Krise derart gestaltet, dass dem Aktivenüberschuss von rund 12 Millionen Franken Ende 1930 ein Passivenüberschuss von nahezu 9 Millionen Franken gegenüberstand, was eine Verschlechterung um 21 Millionen Franken bedeutet. Die rückläufige Entwicklung der Gemeindevermögen (Landgemeinden) nimmt sich demgegenüber relativ bescheiden aus. Noch mehr fällt aber die Tatsache ins Gewicht, dass sich die Schuldenvermehrung beim Kanton auch in der Kriegszeit fortgesetzt hat, während der Verschuldungsprozess bei der grossen Mehrzahl der Landgemeinden zum Stillstand gekommen ist; dass dann in der Folge der Aktivenüberschuss der Landgemeinden in den Kriegs- und Nachkriegsjahren rasch zugenommen hat, haben wir bereits gesehen. Immerhin muss hier einschränkend gesagt werden, dass sich diese ausgesprochen günstige wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung zur Hauptsache auf Gemeinden in günstiger Verkehrslage (in erster Linie auf Industriegemeinden) beschränkt; die weniger privilegierten „Landgemeinden" und „Berggemeinden" (s. III. Kapitel) können das Gleichgewicht

zwischen Einnahmen und Ausgaben oft nur deshalb herstellen, weil sie 3 und mehr Einheiten Gemeindesteuern beziehen.

b) Eine Sonderstellung unter allen Gemeinden nimmt hinsichtlich ihrer Finanzlage die Einwohnergemeinde Luzern ein. Die Verwaltungs- und Kapitalrechnungen der Einwohnergemeinde Luzern weisen für die Jahre 1930—1951 folgende Zahlen aus:

Jahr	Verwaltungsrechnung Vorschlag bzw. Rückschlag	Verwaltungsrechnung In der Rechnung enthaltene Amortisationen	Kapitalrechnung Stand der ungedeckten Schuld
	in 1000 Fr.	in 1000 Fr.	in 1000 Fr.
1930	+ 240	664	— 11 528
1931	+ 346	719	— 12 431
1932	— 397	601	— 13 868
1933	— 800	637	— 18 338
1934	— 761	627	— 21 680
1935	— 843	805	— 23 018
1936	— 876	889	— 24 069
1937	— 246	928	— 24 030
1938	— 558	960	— 24 345
1939	— 1 115	973	— 25 879
1940	— 894	1 031	— 26 866
1941	— 443	1 078	— 26 843
1942	— 806	1 120	— 27 128
1943	— 1 119	1 170	— 27 712
1944	— 377	1 200	— 27 451
1945	— 21	1 212	— 27 010
1946	— 340	1 245	— 27 528
1947	— 494	1 259	— 28 324
1948	+ 82	1 708	— 29 688
1949	+ 41	1 903	— 25 500 *
1950	+ 114	2 727	— 24 035
1951	+ 52	2 428	— 23 595

* Nach Bilanzbereinigung

Aus obiger Übersicht kann die *Entwicklung* der Finanzlage der Stadt Luzern, auf die es im wesentlichen ankommt, abgelesen werden. Die ungedeckte Schuld der Einwohnergemeinde Luzern hat sich im Zeitraum 1920—1930 (1920: Fr. 11 526 000; 1925: Fr. 10 800 000; 1930: Fr. 11 528 000) nicht wesentlich verändert. Dagegen bedeutete die Krise der dreissiger Jahre auch für die Finanzlage der Stadt eine schwere Belastung (grosse Aufwendungen für Beiträge an Arbeitslosenversicherung, Alters-

beihilfe, Winterhilfe, Schülerspeisung, Suppenanstalt, Krisenhilfe für Arbeitslose, Mietzinsunterstützungen usw.). In den ersten Kriegsjahren gingen diese Aufwendungen zurück, dagegen nahmen alsdann die kriegsbedingten Auslagen ständig zu (Abgabe verbilligter Lebensmittel, Textilien, Schuhe usw.; verschiedene Auslagen für Kriegsfürsorge, Militärausgaben, Lebensmittelkartenstelle, Brennstoffstelle, Teuerungszulagen an das Personal, Luftschutz, Einbau von Luftschutzräumen, Anbauwerk, Ausgleichskasse usw.). Der Einfluss des Krieges machte sich aber auch in der Schmälerung verschiedener Einnahmen geltend (Rückgang des Reingewinnes bei Gaswerk und Wasserversorgung), anderseits aber auch in vermehrten Einnahmen (z. B. Handänderungsgebühren, besseres Ergebnis der Trambahn usw.). In den Nachkriegsjahren (vor allem seit 1948) hat sich dann die Finanzlage der Stadt ganz erheblich gebessert. Zwar sind die Ausgaben weiterhin stark angestiegen (Teuerungszulagen an das Personal, Wohnbausubventionen, öffentliche Bauten, ausserordentliche Aufwendungen für Strassenbau usw.); anderseits ist auf der Einnahmenseite eine ganz erhebliche Zunahme der Erträge der direkten Gemeindesteuern (je Einheit) und die Ablieferung höherer Gewinne durch die Städtischen Unternehmungen zu verzeichnen. Zum Schluss wollen wir noch die Abschlüsse der Verwaltungsrechnungen des Staates und der Einwohnergemeinde Luzern einander gegenüberstellen. Um ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu erhalten, müssen wir die in der Rechnung jeweilen enthaltenen Amortisationen ausscheiden. (Tab. S. 64)

Aus dieser Gegenüberstellung ist ersichtlich, dass die Staatsrechnung selbst dann, wenn man die Amortisationen in Abzug bringt, im Zeitraum 1931—1944 Jahr für Jahr mit z. T. recht hohen Defiziten abschliesst; erst in den Nachkriegsjahren hat sich die Finanzlage des Staates leicht gebessert. Die Rechnungsabschlüsse der Einwohnergemeinde Luzern sind demgegenüber um vieles günstiger.

c) Zusammenfassung. Unsere Darlegungen über die Finanzlage des Staates und der Einwohnergemeinden führen zu folgenden, für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs wesentlichen Schlussfolgerungen:

1. Trotz strenger Sparmassnahmen und der Erschliessung neuer Einnahmen und ungeachtet wiederholter Steuererhöhungen war es bis heute nicht möglich, eine gründliche und dauernde Sanierung der Staatsfinanzen herbeizuführen. Die relativ günstigen Abschlüsse der Jahre 1950 und 1951 sind auf einmalige und aussergewöhnliche Umstände zurückzuführen; alles deutet darauf hin, dass die Staatsrechnungen in den kommenden Jahren — selbst bei guter Wirtschaftskonjunktur — wieder mit Defiziten abschliessen werden.

Jahr	Einwohnergemeinde Luzern Vorschlag bzw. Rückschlag nach Abrechnung der Amortisationen (in 1000 Fr.)	Kanton Luzern Vorschlag bzw. Rückschlag nach Abrechnung der Amortisationen (in 1000 Fr.)
1930	+ 904	+ 488
1931	+ 1 065	— 5
1932	+ 304	— 1 167
1933	— 127	— 2 834
1934	— 134	— 1 120
1935	— 38	— 1 468
1936	+ 13	— 1 591
1937	+ 682	— 569
1938	+ 402	— 368
1939	— 142	— 1 846
1940	+ 137	— 2 974
1941	+ 635	— 1 661
1942	+ 314	— 713
1943	+ 51	— 1 195
1944	+ 823	— 1 142
1945	+ 1 191	— 657
1946	+ 905	+ 1 469
1947	+ 765	+ 2 282
1948	+ 1 790	+ 930
1949	+ 1 944	+ 1 148
1950	+ 2 841	+ 1 601
1951	+ 2 480	+ 1 607

2. Die Mehrzahl der Einwohner- und Ortbürgergemeinden steht heute finanziell gefestigt da. Namentlich die grösseren Gemeinden mit industriellem Einschlag konnten sich in den Kriegs- und Nachkriegsjahren in finanzieller Hinsicht erholen und — bei z. T. sehr niedrigen Gesamtsteueranlagen — ganz beträchtliche Schuldentilgungen vornehmen.

3. Wesentlich ungünstiger ist die finanzielle und wirtschaftliche Lage vieler „Land-" und „Berggemeinden" (vgl. III. Kapitel; also Gemeinden mit überwiegend ruraler Bevölkerung). Diese Gemeinden können das Gleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen sehr oft nur deshalb herstellen, weil sie drei und mehr Einheiten Gemeindesteuern beziehen.

4. Dass der Finanzausgleich (d. h. im besonderen der Lastenausgleich) zugunsten der finanzschwachen Gemeinden verstärkt werden muss, ist unbestritten; wie das im einzelnen geschehen könnte, werden wir in den folgenden Kapiteln sehen. Schon jetzt muss indessen festgehalten werden, dass in Anbetracht der prekären Finanzlage des Staates ein Finanzausgleich, der den Staat noch stärker belasten würde, als dies heute schon der Fall ist, nicht zu verantworten wäre.

Fünftes Kapitel:

Der Einnahmenausgleich

Der Einnahmenausgleich hat die Verteilung und Abgrenzung der Besteuerungsrechte und die Verteilung der Steuererträge zum Gegenstand; es handelt sich hier wohl um wichtige, keineswegs aber um die zentralen Probleme des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden. Das Primat kommt dem Lastenausgleich zu, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Die Staats- und die Gemeindesteuern haben meist eine jahrzehntealte Tradition; die Abgrenzung der Besteuerungsrechte und die Verteilung der Steuererträge in ihrer heutigen Form wird (wie übrigens auch die Aufgabenverteilung) im Volke als etwas Gegebenes betrachtet. Man hat sich allenthalben an die meist vor Jahrzehnten erfolgte Abgrenzung (der Besteuerungsrechte) gewöhnt, und die Erfahrung lehrt, dass es äusserst schwierig, ja in den meisten Fällen geradezu hoffnungslos ist, an dieser Struktur etwas ändern zu wollen. Einfacher (allerdings auch nicht immer leicht!) ist es, die am Finanzausgleich beteiligten öffentlichen Haushalte entsprechend ihrer wirtschaftlichen Lage und finanziellen Tragfähigkeit über den Lastenausgleich (zweckmässige Lösung des Subventionsproblems!) zu be- bzw. entlasten (das gilt sowohl für den Finanzhaushalt des Staates als auch für die Haushalte der Gemeinden).

2. Das Finanzausgleichsproblem lässt sich auf dem Wege des Einnahmenausgleichs allein überhaupt nicht lösen, selbst dann nicht, wenn man die gegenwärtige Struktur des Steuersystems (Abgrenzung der Besteuerungsrechte, Verteilung der Steuererträge) von Grund auf ändern könnte. Die finanzschwachen Gemeinden könnten nämlich ihre Aufgaben auch dann nicht aus eigener Kraft erfüllen, wenn man ihnen überhaupt alle nur denkbaren Steuerobjekte überlassen würde, und zwar ganz einfach deshalb, weil die Ergiebigkeit der einzelnen Steuerquellen in diesen finanzschwachen Gemeinden sehr gering ist. Wie der Einnahmenausgleich im einzelnen auch ausgestaltet sein mag, die finanzschwachen Gemeinden sind in jedem Falle auf staatliche Zuschüsse (Subventionen, Dotationen) angewiesen; aus diesen Gründen muss heute der Lastenausgleich als das Hauptproblem des Finanzausgleichs betrachtet und mit entsprechender Sorgfalt ausgestaltet werden.

Die nachfolgenden Ausführungen über den Einnahmenausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Luzern erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit; es soll der Einnahmenausgleich lediglich in seinen Grundzügen skizziert und an Hand einiger Beispiele gezeigt werden, wie

man dem Staat durch einige geringfügige Änderungen für den weiteren Ausbau des Lastenausgleichs zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen könnte.

§ 1

Steuereinnahmen, die dem Staat allein zufliessen

(Steuerrechtlich kommt in diesem Falle dem Staat sowohl die Objekts- als auch die Ertragshoheit ungeschmälert zu.)

a) *Stempelabgaben* (Stempelgesetz vom 30. Januar 1940). Der Stempelabgabe unterliegen Urkunden, Plakate und andere Reklameeinrichtungen.

aa) Die Abgabe auf Urkunden wird erhoben

1. als Formatstempel (Verträge jeder Art, Schriftstücke im Grundbuchwesen, Stiftungsurkunden usw.);
2. als fester Stempel (Reisepässe, Familienbüchlein, Publikationen im Kantonsblatt);
3. als Wertstempel (Schuldscheine, Errichtung von Grundpfandrechten).

bb) Plakate und andere Reklameeinrichtungen: Der Stempelabgabe unterliegen alle öffentlichen Kundmachungen durch graphische oder plastische Darstellungen, die im Freien oder im Innern eines jedermann zugänglichen Gebäudes oder Transportmittels angebracht oder herumgeführt werden und der Empfehlung eines Geschäftes, der Anpreisung einer Ware, der Ankündigung einer Dienstleistung oder der Werbung für eine Veranstaltung dienen.

Ertrag der Stempelabgaben für die Jahre 1946/48/50:

1946:	Fr. 235 130
1948:	Fr. 244 382
1950:	Fr. 247 531

b) *Wirtschaftsgebühren* (Gesetz betr. das Wirtschaftsgewerbe und den Handel mit geistigen Getränken vom 16. Februar 1910). Alle Real- und Personalwirtschaften bezahlen eine jährliche Erwerbstaxe nach Massgabe des Erwerbssteuerkapitals. Die Taxe darf 5 Promille des letzteren nicht übersteigen. Der Regierungsrat bestimmt die Höhe der Taxe innert dieser Grenzen jeweilen für 4 Jahre.

Für die Personalwirtschaften wird vom Regierungsrate ausserdem eine jährliche Patentgebühr festgesetzt.

Ertrag der Wirtschaftsgebühren für die Jahre 1946/48/50:

1946:	Fr. 277 848
1948:	Fr. 263 557
1950:	Fr. 321 043

§ 2

Steuereinnahmen, die den Gemeinden allein zufliessen

(Steuerrechtlich kommt in diesem Falle den Gemeinden sowohl die Objekts- als auch die Ertragshoheit ungeschmälert zu.)

a) *Wertzuwachssteuern* (Steuergesetzesnovelle vom 28. Juli 1919). Der bei der Veräusserung oder Enteignung eines im Gemeindegebiet gelegenen Grundstückes erzielte Mehrerlös gegenüber dem Erwerbspreise kann von der Gemeinde mit einer Wertzuwachssteuer belegt werden.

Ertrag der Wertzuwachssteuern (sämtlicher Gemeinden) für die Jahre 1946/48/50:

1946:	Fr. 712 762
1948:	Fr. 1 030 715
1950:	Fr. 802 389

b) *Liegenschaftssteuern* (Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern des Kantons Luzern vom 27. Mai 1946). Die Einwohnergemeinden erheben auf den in ihrem Gebiete gelegenen Grundstücken eine Liegenschaftssteuer; die Liegenschaftssteuer ist von allen natürlichen und juristischen Personen (unter Vorbehalt von § 176 des betr. Gesetzes) zu entrichten, die am 1. Januar des Steuerjahres Eigentümer oder Nutzniesser eines Grundstückes sind. Die Liegenschaftssteuer wird von der Katasterschatzung der Grundstücke ohne Abzug der Schulden berechnet; die Steuer beträgt 0,3 Promille der Katasterschatzung.

Ertrag der Liegenschaftssteuern für die Jahre 1948/50:

1948:	Fr. 421 395
1950:	Fr. 449 617

§ 3

Steuereinnahmen, die dem Staat und den Gemeinden zufliessen

(Gemeinsame Ausschöpfung derselben Quellen oder gegenseitige Ertragsbeteiligung.)

a) Die *direkten Staats- und Gemeindesteuern* (excl. Personalsteuer) nach dem Steuergesetz vom 27. Mai. 1946. Der Staat Luzern, die Einwohnergemeinden, die Ortsbürgergemeinden und die staatlich anerkannten Kirchgemeinden erheben zur Deckung ihrer Ausgaben direkte Steuern nach Massgabe der folgenden Bestimmungen:

1. Von den natürlichen Personen eine Einkommenssteuer und eine ergänzende Vermögenssteuer;
2. von den Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie von den Genossenschaften und Vereinen (die gemäss § 50 StG besteuert werden) eine Gewinnsteuer und eine ergänzende Kapitalsteuer;
3. von den übrigen Genossenschaften eine Ertrag- und eine ergänzende Vermögenssteuer;
4. von den übrigen juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts eine Einkommenssteuer und eine ergänzende Vermögenssteuer.

Ertrag der direkten Staats- und Gemeindesteuern (nach dem Steuergesetz vom 27. Mai 1946; excl. Personalsteuer) für die Jahre 1948/49/50:

	Staat	Einwohnergemeinden
1948	Fr. 14 743 486	Fr. 19 891 059
1949	Fr. 16 853 007	—
1950	—	Fr. 21 645 058

b) *Handänderungsgebühren* (Gesetz betr. die Handänderungsgebühren vom 30. November 1897).

Wenn eine Liegenschaft an einen neuen Eigentümer übergeht, sei es durch Kauf, Tausch, Erbschaft oder Schenkung, so ist von der Kaufs- oder Schatzungssumme eine Handänderungsgebühr zu entrichten. Die Gebühr beträgt 1/2 Prozent der Kaufs- bzw. Schatzungssumme und fällt zu gleichen Teilen der betr. Einwohnergemeinde und dem Staate zu. Den Gemeinden steht das Recht zu, mit Bewilligung des Regierungsrates für ihre Gemeindekasse ein weiteres halbes Prozent zu beziehen.

Ertrag der Handänderungsgebühren für die Jahre 1946/48/50:

	Staat	Einwohnergemeinden
1946	Fr. 169 765 (brutto)	Fr. 506 725
1948	Fr. 159 526	Fr. 480 572
1950	Fr. 201 664	Fr. 601 732

c) *Erbschaftssteuern.*

aa) Erbschaftssteuern nach dem Gesetz betr. die Erbschaftssteuern vom 27. Mai 1908.

Von den im Kanton Luzern fallenden Verlassenschaften ist eine Erbschaftssteuer zu entrichten. Die Erbschaftssteuern werden berechnet

1 von den im Kanton Luzern befindlichen liegenden, sowie dem gesamten fahrenden Vermögen des Erblassers, wenn derselbe im Kanton Luzern seinen Wohnsitz hatte;
2. von dem im Kanton befindlichen liegenden Vermögen, wenn der Erblasser auswärts wohnte;
3. von dem im Kanton Luzern zur Verteilung gelangenden Vermögen eines kantonsangehörigenden Erblassers, der amtlich tot erklärt wurde.

Die Erbschaftssteuern fallen

1. zu einem Drittel in die laufende Polizeirechnung der Gemeinde, in welcher der Erblasser seinen letzten Wohnsitz hatte;
2. zu zwei Dritteln in die Staatskasse.

bb) Nachkommenerbschaftssteuern (Steuergesetznovelle vom 28. Juli 1919).

Die Einwohnergemeinden können beschliessen, von dem Vermögen, das an die gesetzlichen Erben gelangt, eine Erbschaftssteuer zu beziehen. Die ordentliche Steuer darf 1 Prozent des ererbten Betrages nicht übersteigen. Der Ertrag der Nachkommenerbschaftssteuern fällt ganz an die Bezugsgemeinden.

Ertrag der Erbschaftssteuern für die Jahre 1946/48/50:

	Staat	Einwohnergemeinden
1946	Fr. 201 063 (brutto)	Fr. 392 065
1948	Fr. 402 832	Fr. 332 293
1950	Fr. 1 132 982	Fr. 316 011

d) *Pachtjagdzins und Jagdpatentgebühren* (Gesetz über Jagd und Vogelschutz vom 14. Juli 1930).

Die Jagd ist Staatsregal; die Berechtigung zur Ausübung der Jagd wird entweder durch Verpachtung der Jagdreviere oder durch Verabfolgung

von Jagdpatenten erteilt. Der Pachtertrag fällt zu einem Drittel dem Staate und zu zwei Dritteln der Einwohnergemeinde zu.

Ertrag der Jagdgebühren für die Jahre 1946/48/50:

	Staat	Einwohnergemeinden
1946	Fr. 68 103	Fr. 123 529
1948	Fr. 74 173	Fr. 124 050
1950	Fr. 71 594	Fr. 124 094

e) *Wandergewerbe- und Marktpatenttaxen, Liegenschaftsvermittlungs- und Wertschriftenhandelsbewilligungen, eidg. Patenttaxen für Handelsreisende* (Kantonsanteil am Ertrag), *Gebühren für Ausverkäufe, Abzahlungs- und Pfandleihgeschäfte* (Gesetz betr. die Handelspolizei vom 30. Januar 1912).

Die Gebühren für sämtliche in diesem Gesetze genannten Patente werden durch das Polizeidepartement nach einem vom Regierungsrate zu genehmigenden Tarife für die verschiedenen Warengattungen und Gewerbe festgesetzt.

Der Gemeindeammann hat für die Ausübung eines unter den Begriff des Ausverkaufes fallenden Gewerbes in seiner Gemeinde eine der Patenttaxe (des Kantons) gleichkommende Taxe zuhanden der Polizeikasse zu beziehen.

Ertrag dieser Gebühren (excl. kommunale Taxen für Ausverkäufe) für die Jahre 1946/48/50:

1946:	Fr. 173 749
1948:	Fr. 213 350
1950:	Fr. 270 403

f) *Motorwagen- und Motorradgebühren, Führerausweisgebühren, Ausfertigungs- und Expertengebühren* (Gesetz betr. den Verkehr mit Motorfahrzeugen vom 14. Mai 1929, abgeändert durch Gesetz vom 19. Oktober 1948).

Das nach Abzug der Verwaltungskosten sich ergebende Reinerträgnis der für Motorfahrzeuge bezogenen Gebühren, einschliesslich der Ausfertigungs- und Expertengebühren, wird wie folgt verteilt:

5 % werden vorweg an das Polizeidepartement zur Schaffung und zum Unterhalt einer neuzeitlichen Strassen- und Verkehrspolizei überwiesen.

Vom Resterträgnis werden
60 % an das Baudepartement abgeliefert zum Ausbau und Unterhalt der Kantonsstrassen;
40 % alljährlich ausgeschieden und den Einwohnergemeinden als Beitrag an die ihnen infolge des Motorfahrzeugverkehrs erwachsenden Kosten zugewiesen, und zwar:
ein Drittel hievon für den Strassenunterhalt und die Bekämpfung der Staubplage, wobei die Verteilung der Beiträge nach Massgabe der Längen und der Bedeutung der in Betracht fallenden Strassen sowie der Höhe der Aufwendungen und der finanziellen Lage der betreffenden Gemeinden erfolgt;
zwei Drittel hievon für den Ausbau und die Korrektion von Strassen der Gemeinden, die dem Motorfahrzeugverkehr dienen, sowie von öffentlichen Güterstrassen, die von Postautokursen benützt werden, ferner für die Erstellung von Parkplätzen und für Verkehrssicherungsmassnahmen. Die Zuteilung ist Sache des Regierungsrates, der nach Massgabe ausgearbeiteter Projekte seine Verfügungen trifft. Durchgangsstrassen haben in erster Linie Anspruch auf diese Subventionierung. Ertrag der Motorfahrzeuggebühren für die Jahre 1948/50:

	Anteil Staat	Anteil Gemeinden
1948	Fr. 1 510 045	Fr. 338 064
1950	Fr. 1 791 004	Fr. 727 062

g) *Anteil des Staates und der Gemeinden am Ertrag der eidg. Wehrsteuer und des Wehropfers.*

Die Anteile der Kantone an der eidg. Wehrsteuer betrugen für die erste Periode 32½ Prozent, für die späteren Perioden noch 30 Prozent. Die Kantonsanteile am Ertrag des Wehropfers betrugen 10 Prozent. Der Kanton Luzern überweist den Einwohnergemeinden alljährlich 25 Prozent des ihm zukommenden Netto-Anteils der eidg. Wehrsteuer und des in den Jahren 1945—1947 zu erhebenden eidg. Wehropfers (Gesetz über den Finanzausgleich vom 23. Oktober 1945).

Der Gemeindeanteil wird wie folgt verwendet:

a) 70 % werden jährlich unter alle Einwohnergemeinden des Kantons nach Massgabe der Wohnbevölkerung verteilt, auf Grund der Ergebnisse der letzten eidgenössischen Volkszählung;

b) 30 % fallen in den kantonalen Finanzausgleichsfonds, aus dem an Einwohnergemeinden mit hoher Steuerbelastung Zuschüsse geleistet werden.

Anteile des Staates und der Gemeinden am Ertrag der eidg. Wehrsteuer und des Wehropfers für die Jahre 1946/48/50:

	Anteil Staat	Anteil Gemeinden
1946	Fr. 2 300 000 (brutto)	Fr. 562 369
1948	Fr. 2 979 550	Fr. 674 899
1950	Fr. 2 266 895	Fr. 520 189

h) *Personalsteuer* (Steuergesetz vom 27. Mai 1946).

Von jeder volljährigen Person (Steuerbefreiung s. § 166 des betr. Gesetzes) wird jährlich eine Personalsteuer von 8 Franken erhoben, wovon die Hälfte an den Staat, die andere Hälfte an die Einwohnergemeinde fällt.

Ertrag der Personalsteuer (Staat und Gemeinden) für die Jahre 1948/50:

1948:	Fr. 748 457
1950:	Fr. 741 148

Im Paragraphen 4 des nächsten Kapitels wird die Finanzierung des (teilweise neu zu ordnenden) Lastenausgleichs im einzelnen besprochen. Wir werden dabei sehen, dass — unter Berücksichtigung verschiedener Änderungen im indirekten Finanzausgleich — für den weiteren Ausbau des direkten Finanzausgleichs ein zusätzlicher Betrag von ca. Fr. 200 000 pro Jahr erforderlich wäre; dieser Mehraufwand müsste — in Anbetracht der ungünstigen Finanzlage des Staates — unbedingt durch Mehreinnahmen gedeckt werden. Welche Einnahmequellen kämen hier in Betracht? Eine Erhöhung der direkten Staatssteuern (nach § 1 des Steuergesetzes vom 27. Mai 1946) wie auch eine weitere Verschärfung (der ohnehin schon sehr massiven) Progression scheint nicht in Frage zu kommen (Flucht des Steuerkapitals in benachbarte, steuerfreundlichere Regionen!); eine Reihe anderer kantonaler Steuern und Gebühren (Handänderungsgebühren, Wirtschafts- und Marktgebühren, Stempelabgaben, Automobilgebühren, Jagdpatente usw.) könnten schon deshalb nicht stark erhöht werden, weil dadurch meist ganz einseitig nur bestimmte Berufsgruppen belastet würden. Unter diesen Umständen kommt eigentlich nur noch eine leichte Erhöhung der Personalsteuer in Betracht. Diese Finanzierungsart hätte namentlich folgende Vorteile:

1. Die Personalsteuer ist eine sichere Einnahmequelle; der Ertrag dieser Steuer bleibt — im Gegensatz zu den Erträgen der meisten andern kantonalen Abgaben — ziemlich konstant;
2. das Verfahren wäre technisch sehr einfach und mit einem Minimum an Verwaltungsarbeit durchführbar;

3. die erforderliche Erhöhung der Steuer wäre sehr bescheiden und für jedermann tragbar.

Im einzelnen müsste geprüft werden, ob an Stelle einer generellen Erhöhung der Steuer eventuell eine leichte Abstufung (nach der Höhe des Einkommens des Pflichtigen) vorzuziehen wäre:

Variante A

Steuerbares Einkommen	Steuerbetrag (pro Pflichtiger und Jahr) neu
— 7 500 Fr.	10 Fr.
7 600 — 15 000 Fr.	13 Fr.
15 100 u. mehr Fr.	16 Fr.

Ertrag der Personalsteuer (Variante A, 1950) ca.	953 000 Fr.
Anteil der Gemeinden (im Gegensatz zur bisherigen Regelung): zwei Fünftel	381 200 Fr.
Anteil des Staates (drei Fünftel)	571 800 Fr.
Anteil des Staates (bisherige Regelung, Ertrag pro 1950)	376 404 Fr.
Mehrertrag gegenüber der bisherigen Regelung	195 396 Fr.

Variante B

Generelle Erhöhung der Personalsteuer von 8 auf 12 Fr. (pro Pflichtiger und Jahr).

Ertrag der Personalsteuer (Variante B, 1950)	1 078 800 Fr.
Anteil der Gemeinden (im Gegensatz zur bisherigen Regelung): zwei Fünftel	431 520 Fr.
Anteil des Staates (drei Fünftel)	647 280 Fr.
Anteil des Staates (bisherige Regelung, Ertrag pro 1950)	376 404 Fr.
Mehrertrag gegenüber der bisherigen Regelung	270 876 Fr.

Sechstes Kapitel:

Der Lastenausgleich

§ 1

Grundsätzliches zum Lastenausgleich

a) Staatsbeiträge an Gemeindeaufgaben nach Sachgebieten (Durchschnitt der Jahre 1948/50):

Sachgebiet	Staatsbeiträge in % der gesamten Subventionssumme
1. Beiträge an die Besoldungen der Primar- und Sekundarlehrer, der Arbeitslehrerinnen und der Fortbildungsschullehrer (inkl. Zulagen)	64,61 %
2. Beiträge an den beruflichen und hauswirtschaftlichen Unterricht	8,83 %
3. Staatsbeiträge im Armenwesen	17,48 %
4. Staatsbeiträge an den Bau und Unterhalt von Gemeindestrassen	3,50 %
5. Übrige	5,58 %
	100,00 %

Die Staatsbeiträge an die Besoldungen der Lehrerschaft und die Beiträge im Armenwesen ergaben zusammengefasst im Jahre 1950 eine Summe von mehr als 7 Millionen Franken; sie machen zusammen rund 80 % der gesamten Subventionssumme aus und überragen damit an Bedeutung alle übrigen Zuschüsse bei weitem. Eine gewisse Bedeutung kommt noch den Staatsbeiträgen an den beruflichen und hauswirtschaftlichen Unterricht, den Beiträgen an dem Bau und Unterhalt von Gemeindestrassen und den Subventionen an Schulhausbauten zu. Der Rest verteilt sich auf eine grosse Zahl staatlicher Leistungen geringeren Umfanges, auf die wir in dieser Arbeit nicht im einzelnen eingehen können.

b) Der Lastenausgleich zerfällt — wie wir im I. Kapitel gesehen haben — in zwei Teilgebiete:

1. Lastenausgleich mittels Subventionen (also zweckgebundene Zuschüsse!) = indirekter Finanzausgleich.
2. Lastenausgleich mittels Dotationen (Finanzausgleichsbeiträge, *nicht* zweckgebunden!) = direkter Finanzausgleich.

Indirekter und direkter Finanzausgleich sind Bestandteile *eines* Systems, sie müssen aufeinander abgestimmt sein und zusammen ein einheitliches Ganzes bilden. Was den weiteren Ausbau des Lastenausgleichs im Kanton Luzern anbelangt, so wollen wir für den Moment nur folgendes festhalten: Die Beiträge an die Besoldungen der Lehrerschaft und die Beiträge im Armenwesen machen zusammen rund vier Fünftel der gesamten jährlichen Subventionssumme aus. Für den weiteren Ausbau des Lastenausgleichs ist diese Verteilung sehr günstig: wir können uns nämlich in diesem Falle im wesentlichen darauf beschränken, diese beiden Hauptsubventionen derart auszubauen und aufeinander abzustimmen, dass eine sorgfältig abgestufte Ausgleichswirkung zustande kommt. Das Ausgleichssystem würde dann zur Hauptsache aus drei Bestandteilen bestehen: Die Staatsbeiträge an die Lehrerbesoldungen würden auch in Zukunft den Hauptbestandteil des Systems bilden (Abstufung der Beiträge: 55—80 %); die finanzstarken Gemeinden würden im Armenwesen (Abstufung der Beiträge: 12—79 %) *be*lastet, und die Belastungsspitzen der finanzschwachen Gemeinden würden durch Finanzausgleichsbeiträge (direkter Finanzausgleich) ausgeglichen. Es muss schon jetzt mit aller Deutlichkeit hervorgehoben werden, dass diese drei Bestandteile (Beiträge an die Lehrerbesoldungen; Beiträge im Armenwesen; Finanzausgleichsbeiträge) ein einheitliches Ganzes bilden und — in ihren Auswirkungen — nicht isoliert betrachtet werden dürfen.

A. Der indirekte Finanzausgleich

§ 2

Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Erziehungswesen

a) Ordentlicher Staatsbeitrag an Schulhausbauten.

Nach § 193 des Erziehungsgesetzes vom 13. Oktober 1910 unterstützt der Staat den Bau neuer Schulhäuser durch Beiträge. Innerhalb des vom Grossen Rate hiefür ausgesetzten Kredites können demnach Staatsbeiträge bewilligt werden (§ 248 der Vollziehungsverordnung):

1. Für die Erbauung von Schulhäusern und für Hauptreparaturen an solchen;
2. für die Errichtung von Turnhallen und die Anlage von Turnplätzen und deren erstmalige Ausrüstung.

Der ordentliche Staatsbeitrag beträgt je nach dem Steuerfuss und dem Steuerertrag im Polizeiwesen der letzten fünf Jahre vor Genehmigung der Baupläne durch den Erziehungsrat 8 bis 12 % der Baukosten. Bei Bauten mit einer Kostensumme von über 200 000 Fr. kommt im Maximum der Betrag von Fr. 200 000 in Berechnung.

b) Zusätzlicher Staatsbeitrag an Schulhausbauten.

Nach § 1 des Gesetzes betreffend die Förderung des Wohnungs- und Schulhausbaues vom 3. Februar 1948 können höchstens 15 % der Erträgnisse der kantonalen Arbeitsbeschaffungssteuer für zusätzliche Beiträge an Schulhausbauten verwendet werden, unter besonderer Berücksichtigung schwer belasteter Gemeinden. Die zusätzlichen Beiträge werden nur für Neu- und Erweiterungsbauten sowie Turnhallen der Volksschulstufe ausgerichtet. Der zusätzliche Beitrag beträgt je nach dem durchschnittlichen Steuerfuss im Polizei- und Armenwesen der letzten fünf Jahre vor Genehmigung der Baupläne 5 bis 7 % der Bausumme, wobei nur ein Höchstbetrag von Fr. 400 000 angerechnet wird. Gemeinden, die wegen ungünstiger topographischer Verhältnisse mehrere Aussenschulen unterhalten müssen, kann ein Zuschlag bis zu 30 % des zusätzlichen Beitrages gewährt werden.

In den Jahren 1948/50/52 wurden folgende (ordentliche und zusätzliche) Beiträge an Schulhausbauten ausgerichtet:

1948:	Fr. 89 686
1950:	Fr. 97 475
1952:	Fr. 127 926

c) Staatsbeitrag an die unentgeltliche Abgabe der Lehrmittel und Schulmaterialien.

Gemäss § 182 des Erziehungsgesetzes bezeichnet oder genehmigt der Erziehungsrat die Lehrbücher für alle öffentlichen Lehranstalten. Nach § 195 desselben Gesetzes vergütet der Staat den Gemeinden, welche die obligatorischen persönlichen Lehrmittel oder Schulmaterialien für Primar-, Sekundar- und Arbeitsschulen unentgeltlich oder verbilligt abgeben, ein Viertel der daherigen Ausgaben.

Staatsbeiträge an die unentgeltliche Abgabe der Lehrmittel in den Jahren 1948/50/52:

1948:	Fr. 50 529
1950:	Fr. 52 027
1952:	Fr. 57 936

d) Staatsbeiträge an den beruflichen und hauswirtschaftlichen Unterricht.

Nach § 34 des Erziehungsgesetzes ist der Regierungsrat ermächtigt, Zeichnungs- und berufliche Fortbildungsschulen und Kurse für Handel, Verkehr, Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft und Haushaltung zu gründen und zu unterstützen.

In den Jahren 1948/50 wurden hiefür folgende Beiträge ausgerichtet:

1948:	Fr. 275 030
1950:	Fr. 295 349

e) Staatsbeiträge an die Besoldungen der Lehrerschaft.

Die Besoldung der Primar- und Sekundarlehrpersonen setzt sich aus folgenden Bezügen zusammen:

a) Grundbesoldung;
b) Holz- und Wohnungsentschädigung;
c) Teuerungszulage;
d) Kinder- und Familienzulage.

Nach § 12 der Gesetzesnovelle vom 6. März 1945 wird die Barbesoldung (Grundlohn, Teuerungszulage sowie Kinder- und Familienzulagen) der Lehrerschaft an den Volksschulen zu drei Vierteln vom Staate und zu einem Viertel von der Gemeinde oder den Gemeinden des Schulkreises getragen. An die Holz- und Wohnungsentschädigung — sie wird vom Erziehungsrat festgelegt — leistet der Staat keine Beiträge. Gemeinden, welche mit Steuern stark belastet sind und infolge schwieriger Terrainverhältnisse unverhältnismässig viele Schulen zu unterhalten haben, erhalten ausserordentliche Staatsbeiträge (§ 116 des Erziehungsgesetzes).

In den Jahren 1948/50/52 hat der Staat an die Besoldungen der Lehrerschaft folgende Beiträge ausgerichtet:

1948:	Fr. 3 139 249
1950:	Fr. 5 576 476
1952:	Fr. 6 062 385

Die ausserordentlichen Staatsbeiträge (gemäss § 116 des Erziehungsgesetzes) an die Besoldungen der Lehrerschaft bestanden bis anhin in der Übernahme der ganzen Grundbesoldung ($^4/_4$) durch den Staat; eine eigentliche Abstufung der Beiträge hat es bis heute also nicht gegeben, sie ist indessen im neuen Erziehungsgesetz (das gegenwärtig vom Grossen Rat in zweiter Lesung behandelt wird) vorgesehen. Eine Neuordnung, die moder-

nen Anforderungen genügen soll, setzt die Lösung folgender Probleme voraus:

1. Sorgfältige Ermittlung der finanziellen Tragfähigkeit der Gemeinden. Wir haben uns im II. Kapitel eingehend mit diesem Problem befasst; in unserem Spezialfall (Beiträge an die Besoldungen der Lehrerschaft) sollte die Masszahl folgende Daten berücksichtigen:

a) Die Steuerkraft der Gemeinden;
b) die Gesamtsteueranlage (Steuerfüsse Einwohnergemeinde + Steuerfüsse Ortsbürgergemeinde);
c) die besonderen Verhältnisse im Schulwesen (Zahl der Lehrkräfte im Verhältnis zur Gemeindegrösse).

2. Die Beitragsklassen (bzw. Beitragsprozente) sollten derart festgesetzt werden, dass

a) die Beiträge mit abnehmender Tragfähigkeit möglichst linear (eventuell sogar leicht progressiv) zunehmen;
b) die finanzstarken Gemeinden nicht übermässig belastet werden (da bisher — mit Ausnahme der finanzschwächsten Gemeinden — alle Gemeinden gleich hohe Staatsbeiträge erhielten, wird man von einer allzu starken Abstufung absehen müssen);
c) die Neuordnung (im Vergleich zur bisherigen Regelung) jährliche Einsparungen von Fr. 100 000 bis 150 000 ermöglicht; diese Mittel wären dann für den weiteren Ausbau des direkten Finanzausgleichs zu verwenden.

Zu 1. In der Praxis sehr gut bewährt hat sich das Berner-System [1]; die Tragfähigkeit pro Lehrkraft (bzw. Schulklasse) wird wie folgt errechnet:

	Oberkirch	Romoos
Wohnbevölkerung 1950	1166	1149
Lehrkräfte	3	9
Steuererträge (1 Einheit)	25 174	10 684
Steuerfüsse (Einwohnergemeinde und Ortsbürgergemeinde)	2,30	4,00
Tragfähigkeit pro Lehrkraft	25 174	10 684
	3 × 2,30	9 × 4,00
	= 3648	= 297

Man beachte: Je grösser die Zahl der erforderlichen Lehrkräfte (bei annähernd gleicher Gemeindegrösse), desto geringer ist die Tragfähigkeit

1) Vortrag der bernischen Finanzdirektion: A. a. O., S. 16.

pro Lehrkraft. Die sog. „Tragfähigkeit pro Lehrkraft" ist lediglich ein Sonderfall des im II. Kapitel besprochenen allgemeinen Tragfähigkeitsbegriffes. Einzelergebnisse für sämtliche Gemeinden s. Tabellen Seite 80/81.

Zu 2. Es wäre m. E. zweckmässig, im neuen Erziehungsgesetz nur die Extremwerte (z. B. Abstufung der Beiträge: 55—80 %) festzulegen und die Regelung innerhalb dieser Grenzen der Exekutive zu überlassen. Im einzelnen würde folgender Schlüssel die unter 2a—c genannten Bedingungen erfüllen (Beiträge in % der Gesamtbesoldungen, d. h. Grundbesoldung + Teuerungszulage + Familien- und Kinderzulagen + Holz- und Wohnungsentschädigung stabilisiert [2]).

Gemeinden mit einer Tragfähigkeit pro Lehrkraft	Staatsbeitrag in % der Gesamtbesoldungen
— 400	79
401 — 500	77
501 — 600	75
601 — 800	73
801 — 1 000	71
1 001 — 1 500	69
1 501 — 2 500	67
2 501 — 4 000	65
4 001 — 6 000	63
6 001 — 9 000	61
9 001 — 13 000	59
13 001 — 18 000	57
über 18 000	55

Die Gesamtsumme der nach obigem Schlüssel auszurichtenden Beiträge wäre um ca. 120 000 Fr. (pro. Jahr) niedriger als das Total der Staatsbeiträge, die nach den heute gültigen Bestimmungen jährlich ausbezahlt werden; diese 120 000 Franken wären für den weiteren Ausbau des direkten Finanzausgleichs zu verwenden.

2) Vgl. hiezu: Berechnungsbeispiel des Kantonsstatistikers, Seite 2 (Mai 1953).

Gemeinde	Tragfähigkeit pro Lehrkraft 1950	Staatsbeitr. in % der Gesamtbesoldungen 1950
Romoos	297	79
Doppleschwand	517	75
Hämikon	583	75
Marbach	598	75
Ohmstal	679	73
Mosen	778	73
Flühli	792	73
Buchs	795	73
Menznau	833	71
Escholzmatt	845	71
Kulmerau	861	71
Hasle	941	71
Hergiswil	945	71
Luthern	984	71
Altwis	993	71
Udligenswil	1 064	69
Willisau-Land	1 130	69
Roggliswil	1 153	69
Gettnau	1 161	69
Geuensee	1 198	69
Winikon	1 210	69
Wilihof	1 211	69
Schlierbach	1 243	69
Aesch	1 256	69
Uffikon	1 287	69
Schüpfheim	1 287	69
Gelfingen	1 300	69
Grossdietwil	1 309	69
Kottwil	1 344	69
Langnau	1 349	69
Ufhusen	1 391	69
Mauensee	1 413	69
Schwarzenbach	1 567	67
Zell	1 570	67
Beromünster	1 574	67
Neudorf	1 579	67
Fischbach	1 614	67
Knutwil	1 640	67
Schwarzenberg	1 724	67
Sulz	1 742	67
Altbüron	1 760	67
Eich	1 800	67
Triengen	2 039	67
Entlebuch	2 052	67
Reiden	2 184	67
Dagmersellen	2 211	67
Adligenswil	2 243	67
Ermensee	2 245	67
Büron	2 250	67
Nottwil	2 347	67
Schongau	2 353	67
Ebersecken	2 374	67
Ruswil	2 411	67
Grosswangen	2 428	67
Ettiswil	2 512	65
Rain	2 562	65
Inwil	2 687	65
Neuenkirch	2 701	65
Malters	2 718	65
Römerswil	2 761	65
Rickenbach	2 779	65
Sempach	2 830	65
Alberswil	2 884	65
Lieli	2 944	65
Werthenstein	2 985	65
Wolhusen	3 018	65
Rothenburg	3 287	65
Littau	3 401	65
Egolzwil	3 473	65
Root	3 489	65
Altishofen	3 516	65
Hitzkirch	3 612	65
Oberkirch	3 648	65
Eschenbach	3 674	65
Buchrain	3 774	65
Ebikon	3 829	65
Greppen	3 971	65
Retschwil	4 018	63
Horw	4 115	63
Wikon	4 413	63
Gunzwil	4 415	63
Ballwil	4 517	63
Kriens	4 885	63
Sursee	5 049	63

Gemeinde	Tragfähigkeit pro Lehrkraft 1950	Staatsbeitr. in % der Gesamtbesoldungen 1950	Gemeinde	Tragfähigkeit pro Lehrkraft 1950	Staatsbeitr. in % der Gesamtbesoldungen 1950
Hohenrain	1 804	67	Willisau-Stadt	5 629	63
Wauwil	1 811	67	Nebikon	6 024	61
Schötz	1 820	67	Hochdorf	6 396	61
Buttisholz	1 835	67	Vitznau	6 735	61
Müswangen	1 835	67	Weggis	8 322	61
Pfaffnau	1 858	67	Emmen	11 642	59
Hildisrieden	1 878	67	Luzern	11 804	59
Richenthal	1 924	67	Meggen	16 956	57
Schenkon	1 954	67	Pfeffikon	20 929	55
Meierskappel	1 969	67			

§ 3

Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Armenwesen

a) Die rechtlichen Grundlagen (Armengesetz vom 1. Oktober 1935).

aa) *Unterstützungspflicht der Verwandten.* Die Unterstützungspflicht und der Anspruch auf Unterstützung der Blutsverwandten in auf- und absteigender Linie, der Geschwister und Ehegatten richten sich nach den Bestimmungen des schweizerischen Zivilgesetzbuches sowie des kantonalen Einführungsgesetzes zu demselben.

bb) *Unterstützungspflicht der Gemeinden.* Sind keine pflichtigen Familienglieder vorhanden oder ist von ihnen eine Unterstützung nicht oder nicht in ausreichendem Masse erhältlich, so ruht die Unterstützungspflicht, sofern sie nicht dem Staate zufällt, auf der Ortsbürgergemeinde des Wohnsitzes oder des Heimatortes.

Die Ortsbürgergemeinde des Wohnsitzes unterstützt:

a) die Ortsbürger, die in der Gemeinde wohnen;

b) die in der Gemeinde wohnenden Bürger anderer Gemeinden des Kantons, die mindestens sechs Monate niedergelassen sind und während dieser Zeit sowie in den letzten sechs Monaten vor ihrer Niederlassung keine Unterstützung aus öffentlichen Mitteln bezogen haben.

Die Ortsbürgergemeinde des Heimatortes unterstützt jene Gemeindebürger, für welche die Unterstützungspflicht nach den Bestimmungen des Armengesetzes weder bei einer andern Ortsbürgergemeinde noch beim Staate ruht.

cc) *Unterstützungspflicht des Staates.*

1. Der Staat übernimmt:

a) die Bezahlung der Armenärzte;

b) die Kosten der Unterstützung ausserhalb des Kantons wohnender Kantonsbürger, die seit sechs Monaten aus dem Kanton fortgezogen sind und während dieser Zeit wie auch in den letzten sechs Monaten vor ihrem Wegzuge keine Unterstützung aus öffentlichen Mitteln bezogen haben;

c) die Kosten der Unterstützung der seit einem Jahre ausserhalb des Kantons wohnenden Kantonsbürger;

d) die Kosten der Unterstützung der im Kanton niedergelassenen armen Angehörigen anderer Kantone und der armen Ausländer, soweit eine Unterstützungspflicht besteht. Vorbehalten bleiben die mit andern Kantonen abgeschlossenen Konkordate und die bezüglichen Ausführungsbestimmungen;

e) die Kosten für die Verpflegung erkrankter und die Beerdigung verstorbener armer Angehöriger anderer Kantone gemäss Bundesgesetz vom 22. Juni 1875 und von Ausländern, soweit Staatsverträge bestehen.

2. Gegenüber unterstützungsberechtigten Kantonsbürgern, die freiwillig in den Heimatkanton zurückkehren, bleibt der Staat auf die Dauer von zwei Jahren, von der Begründung des Wohnsitzes im Kanton an gerechnet, unterstützungspflichtig.

3. Der Staat leistet alljährlich folgende Beiträge:

a) den Ortsbürgergemeinden, die zur Deckung ihrer Armenlasten eine Steuer von über 0,5 bis 0,7 Einheit bedürfen, 50 % der durch die Vermögenserträgnisse und 0,5 Einheit Armensteuer nicht gedeckten reinen Unterstützungskosten;

b) den Ortsbürgergemeinden, die zur Deckung ihrer Armenlasten eine Steuer von über 0,7 Einheit bedürfen, 80 Prozent der durch die Vermögenserträgnisse und 0,5 Einheit Armensteuer nicht gedeckten reinen Unterstützungskosten.

4. Von den Versorgungskosten der Armen, die in den kantonalen Anstalten (Kantonale Krankenanstalt, Kantonale Heil- und Pflegeanstalt St. Urban, Zwangsarbeitsanstalt sowie in Tuberkuloseheilstätten, Trinkerheilanstalten und Anstalten für verwahrloste und anormale Jugendliche) untergebracht sind, trägt der Staat:

a) die Hälfte bei den Gemeinden, die im letzten Rechnungsjahre über 0,5 Einheit Armensteuer bezogen haben;

b) ein Viertel bei den übrigen Gemeinden.

5. Der Staat errichtet oder unterstützt Anstalten für die Versorgung und Erziehung verwahrloster Jugendlicher.

Der Staat leistet ausserdem den Gemeinden, die im Armenwesen stark belastet sind, Beiträge an die Erstellung und den Betrieb von Armenanstalten, Erziehungsanstalten für arme Kinder oder jugendliche Arme und von Kinderheimen.

6. Der Staat vergütet den Einwohnergemeinden 20 Prozent der im letzten Rechnungsjahre für soziale Fürsorge gemachten Aufwendungen. Aufwendungen für soziale Fürsorge im Sinne des Armengesetzes sind: die Beiträge an die Arbeitslosen- und Krankenversicherung; die Auslagen für Altersbeihilfe, für Krisenhilfe der ausgesteuerten Arbeitslosen und für Winterbeihilfe der Arbeitslosen, alles nach Abzug der Verwaltungskosten und der Beiträge von Bund und Kanton.

b) Gesamtlasten des Staates und der Gemeinden im Armenwesen seit 1922 (s. Tabelle Seite 83).

c) Die Ausgleichswirkung der heutigen Regelung. Um die Ausgleichswirkung untersuchen zu können, wurden die luzernischen Gemeinden nach ihren Tragfähigkeitsfaktoren pro 1950 gruppiert und den Armenlasten (bzw. den Staatsbeiträgen) gegenübergestellt; aus der Tabelle Seite 84 geht hervor, dass vor allem die finanzschwächste Gemeindegruppe wirksam entlastet wurde; im übrigen darf den in dieser Tabelle ausgewiesenen Zahlen keine allzugrosse Bedeutung beigemessen werden. Die Streuung

Gesamtlasten des Staates und der Gemeinden im Armenwesen seit 1922

Jahr	Gesamtlasten im Armenwesen Fr.	Anteil des Staates an den Gesamtlasten absolut Fr.	in %	Anteil der Gemeinden an den Gesamtlasten absolut Fr.	in %
1922	1 588 187	40 251	2,53 %	1 547 936	97,47 %
1924	1 879 718	485 003	25,80 %	1 394 715	74,20 %
1926	2 163 090	603 291	27,89 %	1 559 799	72,11 %
1928	2 143 508	689 972	32,19 %	1 453 536	67,81 %
1930	2 231 487	790 889	35,44 %	1 440 598	64,56 %
1932	2 695 005	1 171 865	43,48 %	1 523 140	56,52 %
1934	3 151 080	1 371 619	43,53 %	1 779 461	56,47 %
1936	4 328 916	1 772 309	40,94 %	2 556 607	59,06 %
1938	5 004 092	2 295 317	45,87 %	2 708 775	54,13 %
1940	4 745 796	2 257 151	47,56 %	2 488 645	52,44 %
1942	5 404 288	2 344 540	43,38 %	3 059 748	56,62 %
1944	4 918 490	2 276 041	46,28 %	2 642 449	53,72 %
1946	4 925 209	2 217 596	45,03 %	2 707 613	54,97 %
1948	5 018 190	2 311 491	46,06 %	2 706 699	53,94 %
1950	5 515 333	2 560 932	46,43 %	2 954 401	53,57 %

Gesamtbetrag der Unterstützungen;	Gemeinden mit einem Tragfähigkeitsfaktor				
Art d. Lastenverteilung	bis 4	4,01 — 6	6,01 — 10	10,01 — 20	über 20
Zahl der Gemeinden	10	26	40	21	10
Wohnbevölkerung 1950	9 483	31 715	49 867	49 412	82 772
Gesamtbetrag der Unterstützungen 1950	366 144	747 402	1 057 359	1 072 578	2 454 559
dav. z. Lasten d. Staates: §§ 12, 13, 15, 18 Armengesetz u. im Konkordat in Fr.	206 349.65	232 153.85	276 712.55	220 683.70	397 070
in % d. Gesamtbetrages	56,36 %	31,06 %	26,17 %	20,58 %	16,18 %
davon zu Lasten der unterstützungspflichtigen Ortsbürgergemeinde in Fr.	97 470.35	350 415.15	531 161.45	615 735.30	1 345 621
in % d. Gesamtbetrages	26,62 %	46,88 %	50,23 %	57,41 %	54,82 %
pro Kopf der Bevölk.	10.3 Fr.	11.0 Fr.	10.7 Fr.	12.5 Fr.	16.3 Fr.
Vergütungen:					
a) Rückerstattungen des Unterstützten und aus Erbschaften					
b) Korporationsnutzen					
c) Vergütungen der Heimatgemeinde					
d) Vergütungen der früheren Wohngemeinde					
e) Verwandtenbeiträge					
f) AHV-Renten in Fr.	62 324	164 833	249 485	236 159	711 868
in % d. Gesamtbetrages	17,02 %	22,06 %	23,60 %	22,01 %	29,00 %

innerhalb der einzelnen Gruppen (siehe Tabelle Seite 85) ist nämlich derart stark, dass von einer einigermassen regelmässigen Ausgleichswirkung nicht die Rede sein kann. Die starken Streuungen sind zur Hauptsache darauf zurückzuführen, dass

1. für die Bemessung der Staatsbeiträge (nach § 15 und § 18 Armengesetz) nur die Höhe der Armensteueranlage massgebend ist; um eine befriedigende Ausgleichswirkung zu erhalten, müsste aber die Gesamtsteueranlage (Steuerfüsse Einwohnergemeinde + Steuerfüsse Ortsbürgergemeinde) und die Steuerkraft (d. h. also die finanzielle Tragfähigkeit) der Gemeinden berücksichtigt werden;

Staatsbeiträge 1950 in % der Netto-Armenlasten[1] der Gemeinden
(Streuungsverhältnisse)

Gemeinden mit einem Tragfähigkeitsfaktor	Zahl d. Gem.	Oberer Extremwert	Unterer Extremwert	Median	Oberes Quartil	Unteres Quartil
bis 4	10	80,87 %	5,60 %	61,26 %	—	—
4,01 — 6	26	72,22 %	8,00 %	28,48 %	51,78 %	16,46 %
6,01 — 10	40	95,29 %	0 %	21,82 %	37,44 %	14,37 %
10,01 — 20	21	37,43 %	0 %	22,33 %	33,48 %	13,72 %
über 20	10	73,91 %	18,44 %	37,07 %	—	—

2. die Gemeinden — je nach der Höhe ihrer Armensteueranlage — in nur *zwei* Beitragsklassen eingeteilt werden (§ 15 AG: 50 % bzw. 25 %; § 18 AG: 50 % bzw. 80 %); um befriedigende Resultate zu erhalten, müssten die Beiträge viel feiner abgestuft werden (mindestens fünf Beitragsklassen!);

3. die Versorgungskosten (der Armen, die in kantonalen Anstalten untergebracht sind) im Rahmen der gesamten Armenlasten der Gemeinden eine Sonderstellung einnehmen und durch den Staat gesondert subventioniert werden. Das hat nämlich zur Folge, dass Gemeinden mit relativ hohen Versorgungslasten (d. h. wenn der Anteil der Versorgungskosten an den gesamten Armenlasten verhältnismässig gross ist) besser wegkommen als Gemeinden mit relativ geringen Versorgungslasten (d. h. Gemeinden, die in den übrigen Sektoren des Armenwesens verhältnismässig grössere Lasten haben). Die Armenlasten der Gemeinden sollten unbedingt als *Einheit* behandelt und subventioniert werden; wie (d. h. in welchen Sektoren des Armenwesens) die Armenlasten im einzelnen zustande kommen, ist schliesslich unwesentlich; von Bedeutung ist einzig und allein die Tatsache, dass eine Gemeinde *insgesamt* soundso viele Franken Armenlasten zu tragen hat.

d) Das Armengesetz in seiner heutigen Form genügt modernen Anforderungen nicht mehr; soll die Neuordnung (bzw. der Ausbau) des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden neuzeitlichen Gesichtspunkten und Erkenntnissen entsprechen, so wird man eine Revision des Armengesetzes nicht umgehen können. Im einzelnen wären insbesondere folgende Ziele anzustreben:

1) Netto-Armenlasten = Gesamtbetrag der Unterstützungen minus folgende Posten: Rückerstattungen des Unterstützten und aus Erbschaften, Korporationsnutzen, Vergütungen der Heimatgemeinde, Vergütungen der früheren Wohngemeinde, Verwandtenbeiträge, AHV - Renten.

1. Die Armenlasten der Gemeinden sollten als *Einheit* behandelt und subventioniert werden, d. h. der Staat würde in diesem Falle den Gemeinden — je nach ihrer finanziellen Tragfähigkeit — jährlich soundso viel Prozent der „Netto-Armenlasten" vergüten.

(„Netto-Armenlasten" = Gesamtbetrag der Unterstützungen minus folgende Posten: Rückerstattungen des Unterstützten und aus Erbschaften; Korporationsnutzen; Vergütungen der Heimatgemeinde; Vergütungen der früheren Wohngemeinde; Verwandtenbeiträge; AHV-Renten. Einzelheiten s. Zusammenstellungen des Gemeindedepartementes „Unterstützungen der Gemeinden");

2. der Verteilungsschlüssel sollte sowohl die finanzielle Tragfähigkeit (Steuerkraft und Gesamtsteueranlage) der Gemeinden als auch die besonderen Verhältnisse im Armenwesen („Netto-Armenlast" pro Kopf der Bevölkerung oder pro Erwerbender) berücksichtigen. Die Staatsbeiträge sollten ferner mit abnehmender Tragfähigkeit möglichst linear (evtl. sogar leicht progressiv) zunehmen;

3. die Neuordnung sollte (im Vergleich zur bisherigen Regelung) jährliche Einsparungen in der Höhe von 60 000 — 100 000 Franken ermöglichen; diese Mittel wären für den weiteren Ausbau des direkten Finanzausgleichs zu verwenden.

4. Folgender Schlüssel würde die unter d) 1 — 3 genannten Bedingungen erfüllen (Abstufung grundsätzlich nach der finanziellen Tragfähigkeit der Gemeinden, dazu Zuschläge je nach der Höhe der „Netto-Armenlast" pro Kopf der Bevölkerung):

Gemeinden mit einem Tragfähigkeitsfaktor	Ordentlicher Staatsbeitrag in % der „Netto-Armenlast"
— 2,50	55
2,51 — 2,70	52
2,71 — 2,90	49
2,91 — 3,20	46
3,21 — 3,50	43
3,51 — 3,90	40
3,91 — 4,30	37
4,31 — 5,00	34
5,01 — 6,00	31
6,01 — 8,00	28
8,01 — 11,00	25
11,01 — 15,00	22
15,01 — 20,00	19
20,01 — 25,00	16
25,01 — 30,00	13
über 30	10

Gemeinden mit einer „Netto-Armenlast" pro Kopf der Bevölkerung	Zuschlag zum ordentlichen Staatsbeitrag in % der „Netto-Armenlast"
— 8,0	2
8,1 — 13,0	4
13,1 — 18,0	6
18,1 — 23,0	8
23,1 — 28,0	10
28,1 — 33,0	12
33,1 — 38,0	14
38,1 — 43,0	16
43,1 — 48,0	18
48,1 — 53,0	20
53,1 — 58,0	22
über 58	24

Die Gesamtsumme der nach obigem Schlüssel auszurichtenden Beiträge wäre um ca. Fr. 70 000 (pro Jahr) niedriger als das Total der Beiträge, die nach den heute gültigen Bestimmungen jährlich ausbezahlt werden.

Die Tabellen Seiten 87—90 geben eine Übersicht über die „Netto-Armenlasten" (pro Kopf der Bevölkerung) der luzernischen Gemeinden (Durchschnittswerte 1948/50) und über die Staatsbeiträge im Armenwesen, die die Gemeinden — nach Massgabe des auf den Seiten 86 und 87 dargestellten Schlüssels — im Durchschnitt der Jahre 1948/50 erhalten hätten.

Armenwesen

Gemeinde	Nettolast pro Kopf der Bev. 1948/50	Tragfähigkeits-faktor 1950	Staatsbeitrag 1948/50 neu
Adligenswil	7,21	6,30	30 %
Buchrain	12,97	20,09	20 %
Dierikon	4,31	8,20	27 %
Ebikon	8,84	8,91	29 %
Gisikon	0,07	30,05	12 %
Greppen	17,36	11,38	28 %
Honau	—	7,16	—
Horw	20,78	12,47	30 %
Kriens	16,83	14,42	28 %
Littau	14,90	10,85	31 %
Luzern	20,82	33,73	18 %
Malters	26,29	11,77	32 %
Meggen	14,12	46,99	16 %
Meierskappel	5,79	6,47	30 %
Root	14,05	14,99	28 %

Gemeinde	Nettolast pro Kopf der Bev. 1948/50	Tragfähigkeits-faktor 1950	Staatsbeitrag 1948/50 neu
Schwarzenberg	16,92	6,31	34 %
Udligenswil	12,40	5,31	35 %
Vitznau	25,77	20,20	26 %
Weggis	15,26	22,22	22 %
Aesch	25,83	5,87	41 %
Altwis	12,30	5,68	35 %
Ballwil	11,32	15,31	23 %
Emmen	18,99	37,88	18 %
Ermensee	10,28	7,25	32 %
Eschenbach	10,05	11,09	26 %
Gelfingen	11,91	5,23	35 %
Hämikon	18,89	3,32	51 %
Herlisberg	17,12	7,38	34 %
Hitzkirch	6,19	14,45	24 %
Hochdorf	5,51	22,07	18 %
Hohenrain	16,28	5,18	37 %
Inwil	9,83	10,33	29 %
Lieli	13,75	14,79	28 %
Mosen	52,49	4,40	54 %
Müswangen	6,87	7,09	30 %
Rain	16,73	9,81	31 %
Retschwil	10,09	24,80	20 %
Römerswil	17,56	7,18	34 %
Rothenburg	10,35	9,09	29 %
Schongau	16,03	9,72	31 %
Sulz	12,86	9,63	29 %
Beromünster	9,41	8,78	29 %
Büron	17,19	8,47	31 %
Buttisholz	15,40	6,70	34 %
Eich	28,86	6,91	40 %
Geuensee	10,46	4,79	38 %
Grosswangen	20,59	8,97	33 %
Gunzwil	17,24	8,37	31 %
Hildisrieden	14,64	9,47	31 %
Knutwil	10,27	4,99	38 %
Kulmerau	25,63	3,15	56 %
Mauensee	14,29	6,65	34 %
Neudorf	16,92	5,99	37 %
Neuenkirch	13,25	9,46	31 %
Nottwil	13,05	5,94	37 %
Oberkirch	9,75	9,39	29 %
Pfeffikon	9,11	79,43	14 %
Rickenbach	10,00	7,51	32 %
Ruswil	13,20	8,09	31 %

Gemeinde	Nettolast pro Kopf der Bev. 1948/50	Tragfähigkeits-faktor 1950	Staatsbeitrag 1948/50 neu
Schenkon	9,47	8,54	29 %
Schlierbach	12,82	5,12	35 %
Schwarzenbach	16,78	9,17	31 %
Sempach	13,35	15,15	25 %
Sursee	8,95	16,58	23 %
Triengen	21,99	7,32	36 %
Wilihof	7,59	3,80	42 %
Winikon	28,86	4,14	49 %
Wolhusen	17,02	12,98	28 %
Alberswil	4,53	7,16	30 %
Altbüron	34,29	5,15	45 %
Altishofen	18,40	12,90	30 %
Buchs	6,12	3,93	39 %
Dagmersellen	15,00	7,67	34 %
Ebersecken	22,97	8,60	33 %
Egolzwil	28,17	13,31	34 %
Ettiswil	15,29	10,92	31 %
Fischbach	27,44	4,24	47 %
Gettnau	18,04	4,51	42 %
Grossdietwil	34,05	6,03	42 %
Hergiswil	32,39	3,11	58 %
Kottwil	7,52	5,65	33 %
Langnau	14,04	4,71	40 %
Luthern	19,79	4,48	42 %
Menznau	16,37	4,14	43 %
Nebikon	9,49	18,61	27 %
Ohmstal	21,26	4,58	42 %
Pfaffnau	14,41	5,16	37 %
Reiden	19,10	12,20	30 %
Richenthal	17,50	6,63	34 %
Roggliswil	17,98	5,71	37 %
Schötz	10,92	6,36	32 %
Uffikon	19,82	4,84	42 %
Ufhusen	11,76	6,03	32 %
Wauwil	10,69	6,08	32 %
Wikon	14,62	13,63	28 %
Willisau-Land	18,61	5,03	39 %
Willisau-Stadt	15,78	15,87	25 %
Zell	16,82	6,54	34 %
Doppleschwand	31,05	3,09	58 %
Entlebuch	34,37	9,64	39 %
Escholzmatt	21,54	4,42	42 %
Flühli	21,04	3,36	51 %
Hasle	24,79	3,68	50 %

Gemeinde	Nettolast pro Kopf der Bev. 1948/50	Tragfähigkeits-faktor 1950	Staatsbeitrag 1948/50 neu
Marbach	30,89	2,56	64 %
Romoos	62,31	2,33	79 %
Schüpfheim	20,66	5,49	39 %
Werthenstein	23,63	6,02	38 %

§ 4

Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Strassenwesen

a) Die rechtlichen Grundlagen.

aa) *Klassifikation der Strassen* (Gesetz betr. das Strassenwesen vom 2. Dezember 1864).

Die Strassen im Kanton Luzern sind eingeteilt:

1. in Kantonsstrassen;
2. in Gemeindestrassen, und
3. in Güterstrassen und Fusswege.

Kantonsstrassen sind diejenigen, welche vorzüglich zur Beförderung des allgemeinen Verkehrs und zur Verbindung des Kantons mit anderen Kantonen dienen, und die mit ähnlichen Strassen der angrenzenden Kantone zusammenhängen.

Gemeindestrassen sind diejenigen, welche hauptsächlich einzelnen Teilen des Kantons oder mehreren Gemeinden zum inneren Verkehr untereinander oder zur Verbindung mit Kantonsstrassen oder Eisenbahnstationen dienen. Der Regierungsrat bestimmt, welche von den bestehenden Strassen, die nicht Kantonsstrassen sind, zu den Gemeindestrassen gehören.

Die *Güterstrassen* und *Fusswege* sind teils öffentliche, teil private.

Öffentliche Wege sind diejenigen Güterstrassen und Fusswege, durch welche eine Ortschaft unter sich oder mit anderen Ortschaften oder mit Strassen, Wegen und Eisenbahnstationen ihre Verbindung hat, sowie auch alle anderen Wege, bezüglich welchen der Beweis geleistet wird, dass sie während zwanzig Jahren als öffentliche Wege betrachtet und benutzt worden sind.

Privatwege sind diejenigen Güterstrassen, welche nur zu einzelnen Höfen oder Gütern führen, zu deren Benutzung dienen oder von denselben auf öffentliche Wege leiten.

bb) *Kantonsstrassen.* (Gesetz betr. das Strassenwesen vom 2. Dezember 1864; Gesetz betr. Strassenausbau vom 28. Dezember 1932; Gesetz über

die Abänderung des Gesetzes betr. den Verkehr mit Motorfahrzeugen, vom 14. Mai 1929, vom 19. Oktober 1848.)

1. Bau neuer und Korrektion bestehender Kantonsstrassen.

Den Bau neuer oder die Korrektion bestehender Kantonsstrassen übernimmt der Staat zu eigenen Lasten (Ausnahme: Der Bau von Strassen und Gassen in geschlossenen Ortschaften geschieht unter Aufsicht des Strasseninspektorats durch die betreffenden Gemeinden).

Gemeinden, durch deren Gebiet die Strassen sich ziehen, oder welche in der Umgebung des Strassenzuges liegen und ein besonderes Interesse an der Strasse haben, können zu einer angemessenen Beitragsleistung an die Baukosten (bzw. an die Kosten der Korrektion) angehalten werden.

2. Unterhalt der Kantonsstrassen. Die Kosten des Unterhalts der Kantonsstrassen mit Ausnahme der Strassen und Gassen in geschlossenen Ortschaften trägt der Staat. Die Gemeinden, durch deren Gebiet die Kantonsstrasse führt und denen sie eine Gemeindestrasse ersetzt, sind jedoch zu einer Beitragsleistung verpflichtet, die dem Unterhalt einer gewöhnlichen Gemeindestrasse von gleicher Länge entspricht.

cc) *Gemeindestrassen* (Gesetz betr. das Strassenwesen vom 2. Dezember 1864; Gesetz betr. den Strassenausbau vom 28. Dezember 1932; Gesetz über die Abänderung des Gesetzes betr. den Verkehr mit Motorfahrzeugen, vom 14. Mai 1929, vom 19. Oktober 1948).

1. Bau neuer und Korrektion bestehender Gemeindestrassen.

Bei der Anlage, Erweiterung oder Korrektion einer Gemeindestrasse übernimmt der Staat:

a) die Projektierungsarbeiten;
b) die Kunstbauten (Brücken, Dolen);
c) die Lieferung der erforderlichen Strassenmarchsteine und Wegweiser;
d) die Leitung und Beaufsichtigung der Arbeiten durch vom Staat bezahlte Aufseher;
e) 20 % der effektiven Kosten unter Ausschluss der Auslagen für Landerwerb und Inkonvenienzen.

An den Bau und die Korrektion von Gemeindestrassen kann der Staatsbeitrag bis auf die Hälfte, in Berggegenden bis auf 60 % der wirklichen Kosten erhöht werden:

a) wenn die Gemeindestrasse ganze Talschaften mit bestehenden Kantonsstrassen verbindet;
b) wenn die baulichen Verhältnisse ausserordentliche Kosten verursachen;
c) wenn die beteiligten Gemeinden mit Steuern stark belastet sind.

(Staatsbeiträge an den Bau von Gemeindestrassen s. Tabelle Seite 93).

2. Unterhalt der Gemeindestrassen.

Reine Aufwendungen der luzernischen Gemeinden für den Unterhalt

Gemeinden bzw. Gemeindegruppen nach Verkehrslage	Zahl der Gemeinden	Wohnbev. 1950	Steuerkraft 1950	Kantonsstrassen m
Stadt Luzern	1	60 526	77,59	1 066
Emmen, Kriens, Horw, Littau, Ebikon	5	34 158	49,00	32 760
„Bahngemeinden"				
2000 — 4999 Einwohner	17	49 647	32,69	90 980
500 — 1999 Einwohner	27	30 399	27,84	73 700
— 499 Einwohner	7	1 969	22,34	10 935
Total „Bahngemeinden"	51	82 015	30,64	175 615
„Landgemeinden"				
2000 — 4999 Einwohner	5	13 948	19,85	21 915
500 — 1999 Einwohner	27	23 925	20,73	44 340
— 499 Einwohner	14	4 207	19,49	11 050
Total „Landgemeinden"	46	42 080	20,31	77 305
Berggemeinden	4	4 470	10,43	6 850

Die Gemeindestrassen werden einzig von den Gemeinden, in deren Gebiet sie sich befinden, unterhalten. Für Gemeindestrassen mit besonders beschwerlichem Unterhalt kann der Regierungsrat mit Genehmigung des Grossen Rates einen oder zwei Strassenknechte auf Rechnung des Staates anstellen (diese Unterstützung erfolgt heute in Form eines jährlichen Beitrages an die betreffenden Gemeinden an ihre Kosten für Wegmacherlöhne). Anteil der Gemeinden an den Motorfahrzeuggebühren s. S. 93.

dd) *Güterstrassen* (Gesetz betr. das Strassenwesen vom 2. Dezember 1864).

1. Bau neuer und Korrektion bestehender Güterstrassen. Neubauten oder wesentliche Korrektionen öffentlicher Güterstrassen und Fusswege sind von den betreffenden Gemeinden und Anstössern gemeinschaftlich auszuführen; nach Umständen können auch andere, in der Nähe des Strassenzuges befindliche Grundbesitzer, welche an der Strasse ein nachweisbares Interesse haben, zu Beitragsleistungen verpflichtet werden.

2. Unterhalt der Güterstrassen. Der Unterhalt der öffentlichen Güterstrassen und Wege wird, wo nicht besondere Rechtsverhältnisse bestehen, von den Gemeinden und Anstössern gemeinschaftlich besorgt.

der Kantons-, Gemeinde- und öffentlichen Güterstrassen pro 1951

Gemeindestrassen m	Ausgaben f. d. Strassenunterhalt 1951 Fr.	Anteil d. Gemeinden an d. Automobilgeb. pro 1951 Fr.	Anteil in % d. Bruttolast. (Strassenunterhalt 1951)	Nettoaufw. d. Gemeinden f. d. Strassenunterhalt 1951 Fr.	Nettolast pro Kopf der Bev. Fr.
14 510	400 548	31 615	7,89 %	368 933	10.80
89 350	364 558	51 935	14,24 %	312 623	6.30
122 110	281 062	41 975	14,93 %	239 087	7.90
12 250	16 389	3 491	21,30 %	12 898	6.50
223 710	662 009	97 401	14,71 %	564 608	6.90
44 520	106 124	17 379	16,38 %	88 745	6.40
150 260	220 507	43 778	19,85 %	176 729	7.40
48 890	47 824	12 496	26,13 %	35 328	8.40
243 670	374 455	73 653	19,67 %	300 802	7.10
26 050	34 923	12 702	36 37 %	22 221	5.00

Staatsbeiträge an den Bau von Gemeindestrassen

Jahr	Total Baukosten Fr.	Staatsbeiträge Fr.	Staatsbeiträge in % der gesamten Baukosten
1930/31	832 000	295 879	31,2 %
1932/33	930 000	305 647	32,9 %
1934/35	1 426 000	217 609	15,3 %
1936/37	1 866 000	156 315	8,4 %
1938/39	833 700	384 282	46,1 %
1940/41	339 400	117 496	34,6 %
1942/43	217 700	47 488	21,8 %
1944/45	28 200	10 957	38,9 %
1946/47	783 500	436 707	55,7 %
1948/49	1 134 200	525 498	46,3 %
1950/51	3 487 911	1 841 788	52,8 %

Unterhalt der Kantonsstrassen

Jahr	Aufwendungen f. den Unterhalt der Kantonsstrassen	Kosten per Laufmeter	Beitrag der Gemeinden an die Unterhaltskosten	Beitrag der Gemeinden in % der gesamten Unterhaltskosten
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
1930	549 756	1.895	119 231	21,69 %
1932	552 917	1.893	126 998	22,97 %
1934	699 334	2.365	130 556	18,67 %
1936	427 879	1.447	128 579	30,05 %
1938	438 559	1.483	130 702	29,80 %
1940	457 885	1.584	129 249	28,23 %
1942	352 383	1.20	129 249	36,68 %
1946	626 079	2.13	129 782	20,73 %
1947	783 977	2.67	129 782	16,55 %
1948	825 524	2.81	129 777	15,72 %
1949	960 913	3.27	129 710	13,50 %
1950	776 858	2.64	129 710	16,70 %

b) Die heutige Regelung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden im Strassenwesen scheint sich im grossen und ganzen gut bewährt zu haben. Immerhin wird man folgendem Problem in Zukunft vermehrte Beachtung schenken müssen: Es ist bereits gesagt worden (s. Seite 40), dass die „Landgemeinden" (insbesondere die kleinen „Landgemeinden") pro Kopf der Bevölkerung für den Unterhalt ihrer Strassen mehr aufwenden müssen als die „Bahngemeinden" (s. Tabelle Seite 93); die scheinbar geringfügige Differenz erscheint erst dann im rechten Licht, wenn man bedenkt, dass die Steuerkraft der „Landgemeinden" im Durchschnitt wesentlich geringer ist als diejenige der „Bahngemeinden" (s. Tabelle Seite 92/93). Die Differenz ist sehr wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die „Bahngemeinden" den Hauptanteil an den Kantonsstrassen besitzen. Die Kantonsstrassen werden nun aber zur Hauptsache auf Kosten des Staates unterhalten, die Gemeinden haben lediglich einen äusserst bescheidenen Beitrag (50 Rappen pro Laufmeter und Jahr) zu leisten (Lasten des Staates und der Gemeinden für den Unterhalt der Kantonsstrassen s. Tabelle Seite 94); das hat zur Folge, dass Gemeinden mit grossem Kantonsstrassenanteil (und das sind in erster Linie die „Bahngemeinden"!; s. Tabelle Seite 92/93) für den Unterhalt ihres Strassennetzes relativ weniger aufwenden müssen als die Gemeinwesen mit verhältnismässig geringem Kantonsstrassenanteil. Diese Belastungsunterschiede könnten ausgeglichen werden durch eine sorgfältige Abstufung des Gemeindeanteils an den

Motorfahrzeuggebühren nach der finanziellen Tragfähigkeit und der Höhe der Kosten (pro Kopf der Bevölkerung oder pro Erwerbender) des Strassenunterhaltes der Gemeinden, d. h. der Staat würde den Gemeinden — je nach ihrer finanziellen Tragfähigkeit und der Höhe der Unterhaltskosten pro Kopf der Bevölkerung — soundso viel Prozent der reinen Unterhaltskosten vergüten.

B. Der direkte Finanzausgleich

§ 5

Wesen und Zweck des direkten Finanzausgleichs

Der direkte Finanzausgleich unterscheidet sich sowohl in der Zielsetzung als auch in den Methoden wesentlich vom indirekten Finanzausgleich.

a) Hauptaufgabe des direkten Finanzausgleichs ist es, die Steuerzahler der finanzschwächsten Gemeinden vor untragbaren Belastungen zu schützen; praktisch lässt sich dieses Postulat nur dadurch verwirklichen, dass ein „Plafond" festgesetzt wird, d. h. es muss auf dem Gesetzeswege angeordnet werden, dass die Gesamtsteueranlage einer Gemeinde (Steuerfüsse Einwohnergemeinde + Steuerfüsse Ortsbürgergemeinde) eine bestimmte Maximalhöhe nicht überschreiten darf. Der Mehrbedarf (d. h. die Ausgaben, die durch die Erträge der maximal zulässigen Anzahl Steuereinheiten nicht gedeckt werden können) muss — sofern er in seiner Höhe begründet ist! — vom Staat zu eigenen Lasten übernommen werden. Die staatlichen Zuschüsse, die erforderlich sind, um die Gesamtsteueranlagen der finanzschwächsten Gemeinden auf das zulässige Maximum zu senken, werden im folgenden als *„ausserordentliche Finanzausgleichsbeiträge"* bezeichnet.

b) Der direkte Finanzausgleich hat noch eine zweite wesentliche Funktion: Auf dem Wege des direkten Finanzausgleichs werden alle jene Lasten (bis zu einem gewissen Grade) „ausgeglichen", die nicht unmittelbar in den Bereich des indirekten Finanzausgleichs fallen. Man wird sich in der Regel aus praktischen Gründen darauf beschränken müssen, den indirekten Finanzausgleich in den wichtigsten Sektoren (Erziehungswesen, soziale Fürsorge, Strassenwesen) nach neuzeitlichen Gesichtspunkten auszubauen; daneben haben aber die Gemeinden noch andere Aufgaben zu erfüllen, sie müssen Jahr für Jahr kleinere oder grössere, z. T. unvorhergesehene

Lasten übernehmen. Finanzstarke Gemeinden vermögen diese zusätzlichen Lasten in der Regel ohne weiteres zu tragen, finanzschwache Gemeinden jedoch sind u. U. gezwungen, die Steueranlage zu erhöhen, um die zusätzlichen Ausgaben decken zu können; dies zu vermeiden ist die zweite wesentliche Aufgabe des direkten Finanzausgleichs. Der direkte Finanzausgleich soll den schwer belasteten Gemeinden in finanziellen Belangen eine gewisse Bewegungsfreiheit sichern. Die finanzschwachen Gemeinden erhalten zu diesem Zwecke jährlich (nicht zweckgebundene) staatliche Zuschüsse, die wir im folgenden als *„ordentliche Finanzausgleichsbeiträge"* bezeichnen. Die „ordentlichen Finanzausgleichsbeiträge" werden in verschiedenen Kantonen nach der Höhe der Gesamtsteueranlage der Gemeinden abgestuft; dieses Verfahren ist im *direkten* Finanzausgleich durchaus zulässig, allerdings nur dann, wenn der indirekte Finanzausgleich nach neuzeitlichen Gesichtspunkten ausgebaut und für einen wirksamen und regelmässigen Ausgleich gesorgt ist.

§ 6

Der direkte Finanzausgleich in seiner heutigen Form

(Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich vom 23. Oktober 1945)

a) Der Kanton überweist den Einwohnergemeinden alljährlich 25 % des ihm zukommenden Netto-Anteils der eidgenössischen Wehrsteuer (und des in den Jahren 1945—1947 zu erhebenden eidgenössischen Wehropfers).

Der Gemeindeanteil wird wie folgt verwendet:

a) 70 % werden jährlich unter alle Einwohnergemeinden des Kantons nach Massgabe der Wohnbevölkerung verteilt, auf Grund der Ergebnisse der letzten eidgenössischen Volkszählung;
b) 30 % fallen in den Kantonalen Finanzausgleichsfonds, aus dem an Einwohnergemeinden mit hoher Steuerbelastung Zuschüsse geleistet werden.

Eine Einwohnergemeinde hat Anspruch auf Zuschüsse aus dem Ausgleichsfonds:

a) wenn die Steuerbelastung der Einwohner- und Ortsbürgergemeinde zusammen 3,2 Einheiten erreicht und in dieser Höhe begründet ist;
b) wenn sie die Wertzuwachssteuer und die Erbschaftssteuer für das Vermögen, das an die Nachkommen des Erblassers fällt, eingeführt hat.

b) Bemessung der Beiträge (Vollziehungsverordnung zum Gesetz über

den Finanzausgleich, vom 28. Oktober 1946). Der Staat leistet an die anspruchsberechtigten Einwohnergemeinden aus dem kantonalen Ausgleichsfonds jährlich einen Zuschuss auf der Grundlage des Mehrbetrages, um den die Ausgaben der Polizei- und Schulrechnung die Einnahmen mit Einschluss eines Steuerertrages von 2,20 Einheiten übersteigen. Dieser Mehrbetrag wird nur soweit angerechnet, als er durch den 2,20 Einheiten übersteigenden Mehrbezug an Polizeisteuer und einen allfälligen, im betreffenden Rechnungsjahr eingegangenen Zuschuss aus dem kantonalen Ausgleichsfonds gedeckt ist. Der Beitragsansatz beträgt bei einem Polizeisteuerbezug von über 2,20 Einheiten

40 % für die ersten 0,3 Einheiten des Mehrbetrages
45 % für die nächsten 0,3 Einheiten des Mehrbetrages
50 % für die nächsten 0,2 Einheiten des Mehrbetrages
55 % für die nächsten 0,2 Einheiten des Mehrbetrages
60 % für die nächsten 0,2 Einheiten des Mehrbetrages
65 % für den restlichen Mehrbetrag.

c) Der Staat hat nach Massgabe obiger Bestimmungen in den Jahren 1948/49/50 folgende Beträge ausgerichtet:

	Anteil aller Gemeinden	Beiträge an finanzschwache Gemeinden
1948	Fr. 433 634	Fr. 175 533
1949	Fr. 373 720	Fr. 173 176
1950	Fr. 370 554	Fr. 174 760

d) Die beiden im Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen Massnahmen gehören ganz verschiedenen Teilgebieten des Finanzausgleichs an und müssen streng auseinander gehalten werden:

aa) Der Anteil aller Gemeinden (70 %) ist im Sinne der Finanzwissenschaft eine sog. Ertragsbeteiligung (s. S. 6 f.), eine Massnahme also, die in den Bereich des Einnahmenausgleichs fällt und an dieser Stelle nicht zu erörtern ist.

bb) Die Zuschüsse, die der Staat aus dem Ausgleichsfonds an finanzschwache Gemeinden leistet, sind eigentliche Finanzausgleichsbeiträge und gehören demnach dem direkten Finanzausgleich an. Mit den Ausgleichsmassnahmen dieser Art werden wir uns nun im folgenden noch näher zu befassen haben.

§ 7

Die Neuordnung des direkten Finanzausgleichs

Wesen und Zweck des direkten Finanzausgleichs sind schon im Paragraphen 5 dieses Kapitels besprochen worden; ergänzend müssen nun im folgenden noch die Methoden und Einzelmassnahmen erörtert werden, die geeignet wären, die im Paragraphen 5 formulierten Postulate zu verwirklichen.

a) Die „ausserordentlichen Finanzausgleichsbeiträge". Es wurde bereits gesagt, dass es unerlässlich ist, einen „Plafond" (d. h. eine maximal zulässige Gesamtsteueranlage) festzusetzen, um die Steuerzahler der finanzschwächsten Gemeinden wirksam vor untragbaren Belastungen zu schützen. Für die Erfüllung der obligatorischen Gemeindeaufgaben sollte unter den heutigen Verhältnissen die gesamte Steuerbelastung (Steuerfüsse Einwohnergemeinde + Steuerfüsse Ortsbürgergemeinde) in keiner Gemeinde *3,50 Einheiten* überschreiten. Unter dieser Voraussetzung hätten im Jahre 1950 folgende Gemeinden „ausserordentliche Finanzausgleichsbeiträge" erhalten:

Gemeinde	Gesamtsteueranlage 1950 (Einheiten)	Gemeinde	Gesamtsteueranlage 1950 (Einheiten)
Neudorf	3,60	Fischbach	3,80
Winikon	3,60	Doppleschwand	3,80
Grossdietwil	3,60	Knutwil	3,90
Langnau	3,60	Hergiswil	3,90
Menznau	3,60	Romoos	4,00
Richenthal	3,60	Ohmstal	4,00
Flühli	3,60	Hämikon	4,20
Hasle	3,60	Kulmerau	4,30
Marbach	3,60	Mosen	4,50
Altbüron	3,70		

Im Jahre 1950 wäre (unter Berücksichtigung der durch die Neuordnung des Finanzausgleichs im Erziehungs- und Armenwesen bedingten Veränderungen) ein Betrag von ca. Fr. 190 000 erforderlich gewesen, um die Gesamtsteueranlagen obiger Gemeinden auf das zulässige Maximum von 3,50 Einheiten zu senken.

b) Die „ordentlichen Finanzausgleichsbeiträge". Die Abstufung und Bemessung der „ordentlichen Finanzausgleichsbeiträge" kann nach verschiedenen Gesichtspunkten erfolgen; recht gute Resultate wären im einzel-

nen mit folgenden Verfahren zu erzielen (die Schlüssel wurden auf rechnerischem Wege ermittelt; sie bilden eine Ergänzung zu den im Erziehungs- und Armenwesen vorgeschlagenen Ausgleichsmethoden (s. Seiten 79 und 86/87) und würden mit jenen zusammen eine regelmässige und sorgfältig abgestufte Ausgleichswirkung gewährleisten).

Variante A.

Bemessung der Beiträge nach der Höhe der Gesamtsteueranlage und der Einwohnerzahl der Gemeinden:

Gemeinden mit einer Gesamtsteueranlage	Finanzausgleichsbeitrag Fr.
3,01 — 3,10	Einwohnerzahl × 4
3,11 — 3,20	Einwohnerzahl × 4,5
3,21 — 3,30	Einwohnerzahl × 5
3,31 — 3,40	Einwohnerzahl × 5,5
3,41 — 3,50	Einwohnerzahl × 6

(3,50 Einheiten = maximal zulässige Gesamtsteueranlage)

Im Jahre 1950 hätte der Staat (nach obigem Schlüssel) Beiträge in der Höhe von Fr. 331 791 an finanzschwache Gemeinden ausrichten müssen.

Vorteil der Variante A: die finanzschwachen Gemeinden könnten die Ausgleichsbeiträge (die ihnen im folgenden Jahre zur Verfügung stehen würden) zum voraus genau errechnen und über deren Verwendung Beschluss fassen.

Nachteil der Variante A: Die Bevölkerungszahl wird nur alle zehn Jahre nach einheitlichen Regeln ermittelt; eine allfällige Bevölkerungszu- oder -abnahme würde bei der Bemessung der Beiträge während einiger Jahre unberücksichtigt bleiben.

Variante B.

Bemessung der Beiträge nach den Steuererträgen (je Einheit) und der Höhe der Gesamtsteueranlage:

Gemeinden mit einer Gesamtsteueranlage	Finanzausgleichsbeiträge Fr.
3,01 — 3,10	Steuererträge × 0,16 (1 Einheit)
3,11 — 3,20	Steuererträge × 0,22 (1 Einheit)
3,21 — 3,30	Steuererträge × 0,28 (1 Einheit)
3,31 — 3,40	Steuererträge × 0,34 (1 Einheit)
3,41 — 3,50	Steuererträge × 0,40 (1 Einheit)

(3,50 Einheiten = maximal zulässige Gesamtsteueranlage)

Im Jahre 1950 hätte der Staat (nach obigem Schlüssel) Beiträge in der Höhe von Fr. 353 880 an finanzschwache Gemeinden ausrichten müssen.

Vorteil der Variante B: Da bei der Bemessung der Beiträge die Steuererträge (je Einheit) berücksichtigt werden, würden auch die finanzschwachen Gemeinden (insbesondere auch diejenigen Gemeinden, welche „ausserordentliche Finanzausgleichsbeiträge" erhalten würden) an einer sorgfältigen Steuerveranlagung interessiert bleiben.

Nachteil der Variante B: Von zwei Gemeinden mit gleich hoher Gesamtsteueranlage würde diejenige mit der grösseren Steuerkraft auch die grösseren Finanzausgleichsbeiträge erhalten.

d) Finanzierung des direkten Finanzausgleichs

aa) Finanzbedarf (pro Jahr):

1. „Ausserordentliche Finanzausgleichsbeiträge" ...	Fr. 190 000 — Fr. 240 000
2. „Ordentliche Finanzausgleichsbeiträge"	Fr. 330 000 — Fr. 360 000
Finanzbedarf (pro Jahr)	Fr. 520 000 — Fr. 600 000

bb) Finanzierung:

1. Neuordnung des Finanzausgleichs im Erziehungswesen; Minderbelastung des Staates ca.	Fr. 120 000
2. Neuordnung des Finanzausgleichs im Armenwesen; Minderbelastung des Staates ca.	Fr. 120 000
3. Erhöhung der Personalsteuer (s. Seite 73) Mehrertrag ca.	Fr. 200 000 — Fr. 270 000
4. Beitrag aus dem Finanzausgleichsfonds (Finanzausgleichsgesetz § 2, lit. b) ca.	Fr. 130 000
	Fr. 520 000 — Fr. 600 000

Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

1. *Ausgangslage.* „Finanzausgleichsprobleme" gibt es in allen grösseren und wirtschaftlich stärker differenzierten Kantonen; sie entstehen zur Hauptsache dadurch, dass

a) die Städte und die grösseren „Bahngemeinden" ihrer günstigeren Verkehrslage wegen im allgemeinen bessere Entwicklungsmöglichkeiten besitzen als die „Landgemeinden", und zwar deshalb, weil

aa) sich Industrie, Gewerbe und Handel nur im Einflussbereich leistungsfähiger Bahnverbindungen in stärkerem Masse zu entwickeln vermögen;

bb) die Städte und die „Bahngemeinden" sehr oft Wanderungsgewinne, zumindest aber doch wesentlich geringere Wanderungsverluste aufzuweisen haben als die „Landgemeinden";

b) der Geburtenüberschuss in den „Landgemeinden", d. h. in den Gemeinden mit überwiegend ruraler Bevölkerung viel grösser ist als in den Gemeinden mit überwiegend urbaner Bevölkerung; es bringt die landwirtschaftliche Bevölkerung weit mehr Arbeitskräfte hervor als in der Landwirtschaft Beschäftigung finden können. Das hat zur Folge, dass

aa) die wirtschaftliche Kraft der „Landgemeinden" durch grosse Wanderungsverluste geschwächt wird;

bb) der Altersaufbau der Bevölkerung in Stadt und Land sehr verschieden ist: Je grösser der Anteil der ruralen Bevölkerung, desto grösser ist der Anteil der Kinder, und um so kleiner ist die im erwerbsfähigen Alter stehende Personenschicht;

c) die Disparität in den Einkommensverhältnissen (Landwirtschaft — übrige Erwerbszweige) in den letzten Jahren grösser geworden ist, und die Landflucht sich auch aus diesem Grunde verschärft hat;

d) als Folge der unter lit. a-c dargestellten Sachlage die Steuerkraftziffern, die Gesamtsteueranlagen und die Tragfähigkeitsfaktoren der Gemeinden sehr grosse Streuungen aufweisen. Hauptaufgabe des Finanzausgleichs ist es, die auf die Dauer untragbaren Belastungsunterschiede bis zu einem gewissen Grade auszugleichen.

2. *Zielsetzung und Einzelmassnahmen.*

a) Im Bereich des indirekten Finanzausgleichs müssen die Einzelmassnahmen derart ausgebaut und aufeinander abgestimmt werden, dass sie zusammen mit den Ausgleichsmassnahmen des direkten Finanzausgleichs

ein einheitliches Ganzes bilden. Was die Bemessung der Beiträge anbelangt, so sollte in Zukunft die finanzielle Tragfähigkeit der Gemeinden (Steuerkraft *und* Steueranlage) angemessen berücksichtigt werden. Ferner sollten die Beiträge feiner abgestuft, d. h. mehr Beitragsklassen gebildet werden, als dies bis anhin der Fall war.

b) Direkter Finanzausgleich.

aa) Für die Erfüllung der obligatorischen Gemeindeaufgaben sollte unter den heutigen Verhältnissen die Gesamtsteueranlage in keiner Gemeinde 3,50 Einheiten überschreiten.

bb) Die „ordentlichen Finanzausgleichsbeiträge" sollten mit zunehmender Steuerbelastung linear (evtl. sogar leicht progressiv) zunehmen und an alle jene Gemeinden ausgerichtet werden, deren Gesamtsteueranlage 3,0 Einheiten übersteigt.

3. *Finanzierung.*

Die Verwirklichung eines stärkeren Lastenausgleichs unter den luzernischen Gemeinden ist ohne Opfer nicht möglich. Da in Anbetracht der ungünstigen Finanzlage eine zusätzliche Belastung des Staates nicht in Frage kommen kannn, wird der Lastenausgleich zur Hauptsache durch die Gemeinden mit niedriger und mittlerer Gesamtsteueranlage finanziert werden müssen; die Last der Finanzierung würde auf eine grössere Anzahl Gemeinden (ihrer Tragfähigkeit entsprechend) verteilt, die erforderlichen Opfer wären im Einzelfalle bescheiden. Der direkte Finanzausgleich könnte finanziert werden

aa) durch eine bescheidene Erhöhung der Personalsteuer;

bb) durch Beiträge aus dem Finanzausgleichsfonds;

cc) durch Einsparungen (Minderbelastung des Staates) im Erziehungs- und Armenwesen (Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden).

Gedruckt in Westdeutschland